



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA - POSGRAP
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL - PROSS

MARCIA RIBEIRO SILVA

**CONTROLE SOCIAL (DEMOCRÁTICO?) E PREVIDÊNCIA
SOCIAL: UMA RELAÇÃO POSSÍVEL NO CONTEXTO BRASILEIRO?**

São Cristóvão – SE
2020

MARCIA RIBEIRO SILVA

**CONTROLE SOCIAL (DEMOCRÁTICO?) E PREVIDÊNCIA SOCIAL:
UMA RELAÇÃO POSSÍVEL NO CONTEXTO BRASILEIRO?**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Sergipe (UFS), como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Serviço Social.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Rosângela Marques dos Santos.

**São Cristóvão/SE
2020**

**FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA CENTRAL
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE**

S586c Silva, Marcia Ribeiro
Controle social (democrático?) e previdência social : uma
relação possível no contexto brasileiro? / Marcia Ribeiro Silva ;
orientadora Rosângela Marques dos Santos. – São Cristóvão, SE,
2020.
254 f. : il.

Dissertação (mestrado em Serviço Social) – Universidade
Federal de Sergipe, 2020.

1. Serviço social. 2. Previdência social - Brasil. 3. Controle
social. 4. Democracia. I. Santos, Rosângela Marques dos, orient.
II. Título.

CDU 364.3:351.84(81)

MARCIA RIBEIRO SILVA

**CONTROLE SOCIAL (DEMOCRÁTICO?) E PREVIDÊNCIA SOCIAL:
UMA RELAÇÃO POSSÍVEL NO CONTEXTO BRASILEIRO?**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Sergipe (UFS), como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Serviço Social.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Rosângela Marques dos Santos.

Aprovada em ____ de _____ de 2020

COMISSÃO EXAMINADORA

Prof.^a Dr.^a Rosângela Marques dos Santos
Universidade Federal de Sergipe (UFS)
(Orientadora)

Prof.^a. Dr.^a Maria Lucia Machado Aranha
Universidade Federal de Sergipe (UFS)
(Membro Interno)

Prof. Dr. Artur Bispo dos Santos
Universidade Federal de Alagoas (UFAL)
(Membro Externo)

Prof.^a. Dr.^a Maria da Conceição Vasconcelos Goncalves
Universidade Federal de Sergipe (UFS)
(Suplente)

São Cristóvão/SE
2020

AGRADECIMENTOS

A obtenção do título de mestre, no contexto de desfinanciamento da pesquisa no Brasil e de pandemia provocada pelo COVID-19, manifesta pensamentos que ultrapassam requisições formais em torno da conclusão de créditos acadêmicos. Simboliza para mim o comprometimento com a produção do conhecimento em serviço social e, do mesmo modo, com a luta contra o obscurantismo, na construção de uma sociabilidade alternativa aquela produzida pelo capitalismo.

O obscurantismo tem marcado presença no cotidiano por meio, principalmente, das redes sociais, em ações de propagação de fake news. Esse enfoca, por um lado, a desconstrução do conhecimento científico e promove o descrédito sobre a academia e seus pesquisadores e, de outro, contribui para negação do ser humano como um ser essencialmente “político”.

Diante disso, nunca foi tão urgente romper os muros da universidade, de modo a democratizar a pesquisa para além do ambiente acadêmico. Urge adotar uma linguagem acessível, sem desprezar a qualidade das produções, e resgatar o caráter ontológico da política, com vistas a superar equiparações restritivas para com a democracia representativa.

Nesse sentido, escrevo a presente dissertação pensando naqueles entes queridos que, diferente de mim, não tiveram a oportunidade de ter acesso a uma universidade pública e gratuita. Tenho orgulho em afirmar que sou a primeira da minha família a concluir um curso de graduação e o mestrado em uma universidade pública, federal. Declarar isso, me traz algumas lembranças [...].

Lembro-me dos meus pais dizendo: Filha! Estude! Porque o estudo é a única coisa que podemos te dar e ninguém nunca poderá tirar de você [...] queremos que tenha um futuro diferente do nosso [...] que seja uma mulher independente. Mal sabiam eles, que a universidade iria sim me dar um futuro diferente [...], todavia, não do jeito que pensaram. Na visão que tinham, pensavam em uma pessoa de posses materiais. No entanto, não era bem assim que eu queria ser ou ter [...].

A universidade me ensinou a valorizar minhas raízes, a ter orgulho de ser filha de trabalhadores rurais e a enxergar que no trabalho do campo reside a revolução e o futuro [...]. É por meio da terra que plantamos, que iremos colher o suspirar de todos os dias! Assim, agradeço a Deus por todos os obstáculos que me fizeram mais forte. Aos meus pais, José Raimundo e Jucinete, por me darem aquilo que todos afirmavam ser impossível [...] EDUCAÇÃO! Igualmente, ao meu padrinho (José Raimundo), meu segundo pai do “coração”, que sempre esteve presente na minha formação.

Agradeço ao meu companheiro Thiago por todo amor, carinho e apoio nos momentos mais solitários de produção desta dissertação. Apesar de não compreender muito sobre a temática, ajudou-me com reflexões fora da curva... além do que, contribuiu para superação de obstáculos físicos, mentais e emocionais por esta pesquisadora.

Agradeço a minha irmã Milene, minha amiga e confidente... Obrigada por todas as noites mal dormidas que dialogamos. Malgrado a sua graduação ser na área de Ciências Contábeis, nossas trocas foram profundas. Te desejo todo sucesso e espero contribuir nos seus próximos trabalhos também...

Agradeço aos amigos Duda, Ricardo e Andressa, que, a despeito da distância física, sempre me recebem com abraços calorosos e conversas prazerosas. Os poucos encontros com vocês ao longo da escrita desta dissertação me trouxeram felicidade...

Agradeço à Fundação de Apoio à Pesquisa e à Inovação Tecnológica do Estado de Sergipe (FAPITEC), a qual manteve vínculo como bolsista com dedicação exclusiva, pelo importante papel desempenhado no financiamento e fomento à educação e às pesquisas em serviço social do estado de Sergipe...

Agradeço à Rosângela (minha orientadora) pela sensibilidade, pelo apoio e por todo conhecimento compartilhado. Nunca dividi essa história, mas durante a graduação planejava tê-la como orientadora do trabalho de conclusão de curso. Foram nas aulas de política social que decidi me aprofundar sobre a área da previdência social. Naquele momento, não consegui ser orientada pela senhora, pois não foram ofertadas turmas. Que bom! Pois, não há momento melhor do que o agora!

Agradeço aos professores do PROSS pela didática diferenciada e por instigar a busca constante de conhecimento e, em particular, à professora Vera Núbia que me apresentou o universo da pesquisa científica e me inspirou para adentrar ao mestrado.

Agradeço, imensamente, a Walter pela sensibilidade e pelas longas horas de diálogo. Você sempre esteve com as portas abertas, pronto para oferecer ajuda...

Agradeço aos amigos do mestrado (Adriana, Bruna, Carina, Cibele, Ingrid, Isabelle, Flávia, Sandrinha, Suellen, Tainá e Vinicius) pelos abraços coletivos, pelas palavras calorosas e pelas trocas, não só de conhecimento, mas de experiências profissionais e de vida. Vocês tornaram os dias de aula inesquecíveis! Eu os aguardava ansiosamente para nos reencontrarmos...

Aos amigos, aos familiares e a todos aqueles que, apesar de não citados, contribuíram direta ou indiretamente para a concretização desta dissertação, meus sinceros agradecimentos.

“Os homens fazem sua própria história, mas não a fazem como querem; não a fazem sob circunstâncias de sua escolha e sim sob aquelas com que se defrontam diretamente legadas e transmitidas pelo passado. A tradição de todas as gerações oprime como um pesadelo o cérebro dos vivos. E justamente quando parecem empenhados em revolucionar-se a si e às coisas, em criar algo que jamais existiu, precisamente nesses períodos de crise revolucionária, os homens conjuram ansiosamente os espíritos do passado, tomando-lhes emprestado os nomes, os gritos de guerra e as roupagens, afim de se apresentarem nessa linguagem emprestada” (Karl Marx, O 18 de Brumário de Luís Bonaparte).

RESUMO

A Previdência Social desponta na trajetória brasileira como um dos pilares da proteção social à classe trabalhadora, a despeito das requisições do capitalismo. Na contemporaneidade, todavia, enfrenta sucessivos desafios oriundos da ofensiva neoliberal de desconstrução das políticas sociais, que visam derruir as bases de uma previdência pública, em benefício do capital financeiro ou rentista, mediante a transferência do fundo público no contexto de contrarreforma do Estado. Salientam-se, nesse sentido, que as decisões atinentes à política econômica brasileira apresentam implicações sobre o controle social (democrático) previdenciário e, em particular, sobre as competências exercidas no âmbito dos conselhos previdenciários. Diante disso, delimitou-se, na presente dissertação, como objetivo geral analisar o exercício do controle social (democrático?) no Conselho Nacional de Previdência (CNP), com ênfase sobre o período 2011-2016, indicando avanços e desafios. Como objetivos específicos, estabeleceram-se: a) contextualizar a construção histórica da política previdenciária brasileira; b) identificar, classificar e analisar o conteúdo das atas do CNP, com ênfase sobre composição, temas em debate e competências; e c) examinar o processo decisório do CNP, caracterizado pelas etapas de proposição, debate, encaminhamento e decisão, por meio das atas publicadas no período 2011-2016, de modo a indicar avanços e desafios para o exercício do controle social (democrático?). Este estudo particulariza-se como uma pesquisa exploratória-descritiva, do tipo documental e abordagem qualitativa e quantitativa. O materialismo histórico dialético foi o método utilizado para o cotejamento entre os dados obtidos e o referencial teórico. A pesquisa documental apresenta como fonte primária a análise documental das atas ordinárias e extraordinárias do CNP, elaboradas no período 2011-2016, e os marcos jurídico-institucionais previdenciários, preponderantes para a construção, a consolidação e o exercício das competências pelo colegiado citado. Para a organização e o tratamento do material coletado, utilizou-se a técnica de análise de conteúdo, constituída pelas etapas de pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados. Os resultados principais da pesquisa revelaram: a) o distanciamento do CNP da premissa de participação popular e do princípio da descentralização político-administrativa, consolidado na Constituição Federal de 1988; b) a tendência de exclusão da participação direta da sociedade civil na formulação, no acompanhamento e na avaliação da política previdenciária; e c) a manutenção de práticas corporativistas e centralizadoras no âmbito do Poder Executivo. Conclui-se que a Previdência Social, apesar dos avanços no exercício do controle social (democrático), tem por desafios, no marco da sociedade capitalista, a efetividade da participação da classe trabalhadora/subalterna no âmbito do CNP.

Palavras-chave: Controle social. Previdência Social. Conselho Nacional de Previdência Social. Democracia. Participação.

ABSTRACT

Social Security emerges in the Brazilian trajectory as one of the pillars of social protection for the working class, despite the requirements of capitalism. In the contemporary world, however, it faces successive challenges arising from the neoliberal offensive to deconstruct social policies, which aim to overthrow the bases of public welfare, for the benefit of financial or rentier capital, by transferring the public fund in the context of the State's counter-reform. In this sense, it should be noted that the decisions regarding Brazilian economic policy have implications for social (democratic) social control and, in particular, for the competences exercised within the scope of social security councils. Therefore, in this dissertation, the general objective was to analyze the exercise of social control (democratic) in the National Social Security Council (NSSC), with emphasis on the period 2011-2016, indicating progress and challenges. As specific objectives, the following were established: a) to contextualize the historical construction of the Brazilian social security policy; b) identify, classify and analyze the content of NSSC minutes, with an emphasis on composition, topics under debate and competences; and c) examine the decision-making process of NSSC, characterized by the stages of proposition, debate, referral and decision, through the minutes published in the period 2011-2016, in order to indicate progress and challenges for the exercise of (democratic) social control. This study is distinguished as an exploratory-descriptive research, of documentary type and qualitative and quantitative approach. Dialectical historical materialism was the method used to compare the data obtained with the theoretical framework. The documentary research presents as a primary source the documentary analysis of the ordinary and extraordinary minutes of NSSC, prepared in the period 2011-2016, and the legal-institutional social security frameworks, which are preponderant for the construction, consolidation and exercise of competences by the aforementioned collegiate. For the organization and treatment of the collected material, the technique of content analysis was used, consisting of the stages of pre-analysis, exploration of the material and treatment of the results. The main results of the research revealed: a) the distancing of NSSC from the premise of popular participation and from the principle of political and administrative decentralization consolidated in the Federal Constitution of 1988; b) the tendency to exclude direct participation by civil society in the formulation, monitoring and evaluation of social security policy; and c) the maintenance of corporate and centralizing practices within the scope of the Executive Branch. It is concluded that Social Security, despite the advances in the exercise of social (democratic) control, has for challenges, within the framework of capitalist society, the effectiveness of the participation of the working class / subordinate within the scope of the NSSC.

Keywords: Social control. Social Security. National Social Security Council. Democracy. Participation.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

| | | |
|----------|---|-----|
| Quadro 1 | Relação Eixo/Tema /Competência na Etapa de Ordem do Dia (2011-2016) | 146 |
| Figura 1 | Ator dominante na etapa do processo decisório de <i>Proposição</i> no CNP (2011-2016) | 159 |
| Quadro 2 | Temas não recepcionados como pauta pelo CNP (2011-2016) | 166 |
| Quadro 3 | Assuntos abordados nas resoluções (2011-2016) | 185 |

LISTA DE TABELAS

| | | |
|----------|---|-----|
| Tabela 1 | Relação Proposição / Debate na etapa de Ordem do Dia (2011-2016) | 169 |
| Tabela 2 | Ator que inicia o debate por segmento na etapa de Ordem do Dia (2011-2016) | 170 |
| Tabela 3 | Ator que atribui prosseguimento ao debate por segmento na etapa de Ordem do Dia (2011-2016) | 171 |
| Tabela 4 | Mecanismos acionados pelo CNP como apoiadores da etapa do Debate (2011-2016) | 172 |
| Tabela 5 | Deliberações por tipo na etapa de Ordem do Dia (2011-2016) | 183 |
| Tabela 6 | Processo Decisório do CNP disposto na etapa de Ordem do Dia (2011-2016) | 189 |

LISTA DE SIGLAS

| | |
|----------|--|
| ABBC | Associação Brasileira dos Bancos |
| ANAPAR | Associação Nacional dos Participantes de Fundos de Pensão |
| ANEPS | Associação Nacional dos Profissionais e Empresas Promotoras de Crédito e Correspondentes |
| BCB | Banco Central do Brasil |
| CAPs | Caixas de Aposentadorias e Pensões |
| CEF | Caixa Econômica Federal |
| CEME | Central de Medicamentos |
| CEPS | Conselho Estadual de Previdência Social |
| CF | Constituição Federal de 1988 |
| CLT | Consolidação das Leis do Trabalho |
| CMPS | Conselho Municipal de Previdência Social |
| CNA | Confederação Nacional da Agricultura |
| CNC | Confederação Nacional do Comércio |
| CNF | Confederação Nacional das Instituições Financeiras |
| CNI | Confederação Nacional das Indústrias |
| CNIS | Cadastro Nacional de Informações Sociais |
| CNM | Confederação Nacional dos Municípios |
| CNP | Conselho Nacional de Previdência |
| CNPA | Confederação Nacional dos Agricultores e Aquicultores |
| CNPC | Conselho Nacional de Previdência Complementar |
| CNPS | Conselho Nacional de Previdência Social |
| CNS | Conselho Nacional de Saúde |
| CNSS | Conselho Nacional de Seguridade Social |
| CNT | Confederação Nacional dos Transportes |
| COBAP | Confederação Brasileira de Aposentados e Pensionistas |
| CONAPREV | Conselho Nacional de Dirigentes dos Regimes Próprios |
| CONTAG | Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura |
| CPS | Conselhos de Previdência Social |
| CRPS | Conselho de Recursos da Previdência Social |
| CSB | Central dos Sindicatos Brasileiros |

| | |
|----------|--|
| CSLL | Contribuição sobre o Lucro Líquido |
| CTB | Confederação Brasileira do Trabalho |
| CUT | Central Única dos Trabalhadores |
| DATAPREV | Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social |
| DNPS | Departamento Nacional da Previdência Social |
| DRU | Desvinculação de Receitas da União |
| DRT | Delegacias Regionais do Trabalho |
| EC | Emenda Constitucional |
| FAP | Fator Acidentário de Prevenção |
| FEBRABAN | Federação Brasileira de Bancos |
| FGTS | Fundo de Garantia por Tempo de Serviço |
| FMI | Fundo Monetário Internacional |
| FP | Fator Previdenciário |
| FRGPS | Fundo do Regime Geral de Previdência Social |
| FS | Força Sindical |
| FSE | Fundo Social de Emergência |
| FUNABEM | Fundação do Bem-Estar do Menor |
| FUNPRESP | Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal |
| GEX | Gerência Executiva |
| GT | Grupo de Trabalho |
| IAP | Instituto de Aposentadoria e Pensão |
| IAPAS | Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social |
| IAPB | Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Bancários |
| IAPC | Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciais |
| IAPETEC | Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas |
| IAPM | Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Marítimos |
| INAMPS | Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social |
| INPS | Instituto Nacional de Previdência Social |
| INSS | Instituto Nacional do Seguro Social |
| IPASE | Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado |
| IPEA | Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada |
| ISSB | Instituto de Serviço Social Brasileiro |

| | |
|-------------|--|
| LBA | Legião Brasileira de Assistência |
| LDO | Lei de Diretrizes Orçamentárias |
| LRF | Lei de Responsabilidade Fiscal |
| MDSA | Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário |
| MF | Ministério da Fazenda |
| MPAS | Ministério de Previdência e Assistência Social |
| MPOG | Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão |
| MPS | Ministério da Previdência Social |
| MTIC | Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio |
| MTPS | Ministério do Trabalho e Previdência Social |
| OCDE | Organização Europeia para o Comércio e Desenvolvimento |
| ONG | Organização Não-Governamental |
| OS | Organizações Sociais |
| OSCIP | Organização da Sociedade Civil de Interesse Público |
| PASEP | Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público |
| PCS | Programa Comunidade Solidária |
| PDC | Projeto de Decreto Legislativo |
| PDRE | Plano Diretor de Reforma do Estado |
| PIS | Programa de Integração Social |
| PNP | Programa Nacional de Publicização |
| PNPS | Política Nacional de Participação Social |
| PREVIC | Superintendência Nacional de Previdência Complementar |
| PS | Previdência Social |
| PSDB | Partido da Social Democracia Brasileiro |
| PRN | Partido de Reconstrução Nacional |
| PT | Partido dos Trabalhadores |
| RFB | República Federativa do Brasil |
| RGPS | Regime Geral de Previdência Social |
| RPPS | Regime Próprio de Previdência Social |
| SIMPAS | Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social |
| SINDNAPI | Sindicato Nacional dos Aposentados e Pensionistas da Força Sindical |
| SINTAPI-CUT | Sindicato Nacional dos Trabalhadores Aposentados Pensionistas e Idosos |
| SINTAPI-UGT | Sindicato Nacional dos Trabalhadores Aposentados Pensionistas e Idosos |

| | |
|------|---|
| SNPS | Sistema Nacional de Participação Social |
| SPPC | Secretaria de Políticas de Previdência Complementar |
| SRFB | Secretaria da Receita Federal do Brasil |
| TCU | Tribunal de Contas da União |
| UDN | União Democrática Nacional |
| UGT | União Geral dos Trabalhadores |
| UnB | Universidade de Brasília |

SUMÁRIO

| | |
|--|-----|
| 1 INTRODUÇÃO | 17 |
| 2 CAPÍTULO I – PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: o passado como mediação fundamental a compreensão do presente e do futuro | 30 |
| 2.1. GÊNESE E INSTITUCIONALIZAÇÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: a capitalização e o seguro nas primeiras décadas do século XX | 30 |
| 2.2. O MODELO DE PREVIDÊNCIA PÚBLICO-PRIVADO DURANTE O PRIMEIRO PERÍODO VARGUISTA (1930-1945) | 45 |
| 2.3. PREVIDÊNCIA SOCIAL: entre a redemocratização e o retorno do autoritarismo (1946-1985) | 58 |
| 3 CAPÍTULO II – CONTROLE SOCIAL E PREVIDÊNCIA: concepções, fundamentos e perspectivas no contexto de contrarreforma de Estado brasileiro | 72 |
| 3.1. SOCIEDADE CIVIL, DEMOCRACIA E CONTROLE SOCIAL: fundamentos e concepções no contexto de promulgação da Constituição Federal de 1988 | 72 |
| 3.2. CONTRARREFORMA DE ESTADO NO BRASIL: implicações políticas, econômicas e sociais introjetadas por alterações no padrão de acumulação capitalista | 86 |
| 3.3. PREVIDÊNCIA SOCIAL: contrarreformas e impacto na construção do controle social democrático | 103 |
| 4 CAPÍTULO III – CONTROLE SOCIAL (DEMOCRÁTICO?) NO CONSELHO NACIONAL DE PREVIDÊNCIA (CNP): avanços e desafios | 118 |
| 4.1. CRISE POLÍTICO-INSTITUCIONAL NO BRASIL (2011-2016): implicações sobre a previdência social | 119 |
| 4.2. O CONSELHO NACIONAL DE PREVIDÊNCIA (CNP): características gerais na contemporaneidade | 131 |
| 4.3. O PROCESSO DECISÓRIO NO ÂMBITO DO CNP | 145 |
| 4.3.1 Proposição | 146 |
| 4.3.2 Debate | 169 |
| 4.3.3 Encaminhamento e Decisão | 182 |
| 4.3.4 Sínteses | 188 |
| 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS | 191 |
| REFERÊNCIAS | 195 |

| | |
|--|-----|
| APÊNDICE A: Roteiro | 204 |
| APÊNDICE B: Ficha Técnica | 206 |

1 INTRODUÇÃO

A Previdência Social¹ (PS) emergiu no contexto mundial e brasileiro articulada às lutas sociais dos trabalhadores por condições básicas de manutenção da vida humana em um cenário de aprofundamento das expressões da questão social, decorrentes do avanço do processo de industrialização, no modo de produção capitalista.

A implantação da política pública previdenciária, nesse sentido, resguarda particularidades que estão articuladas aos desdobramentos dos *conflitos entre capital e trabalho*; da *correlação de forças*, que se modifica dialeticamente de acordo com cada conjuntura; do *grau de desenvolvimento das forças produtivas*; e, principalmente, no caso brasileiro, foco da análise proposta neste estudo, da *formação social* do país.

Ressalta-se que uma abordagem histórico-crítica do objeto desta dissertação – *o exercício do controle social democrático na previdência social brasileira* – exige a investigação de múltiplas determinações, de modo a superar a imediatez aparente para alcançar a essência do objeto em sua estrutura e dinâmica (NETTO, 2009). Assim, a título de introdução e aproximação da matéria, propõe-se um breve resgate acerca dos fundamentos da política previdenciária no mundo, base para a elaboração do sistema de proteção social brasileiro.

O sistema capitalista desponta na história com um potencial transformador das relações econômicas e da sociabilidade humana, uma vez que, apresenta condições para a superação da miserabilidade, presente nos sistemas anteriores, desencadeada por escassez de recursos materiais. No entanto, tais expectativas não foram materializadas em razão da natureza excludente do capital, o qual visa a garantia da produção e/ou reprodução ampliada do modo de produção capitalista, bem como da dominação hegemônica da classe burguesa sobre a classe trabalhadora (NETTO, 2001).

Como consequência do desenvolvimento das forças produtivas, da intensificação da exploração da classe trabalhadora e da concentração das riquezas socialmente produzidas em domínio de um pequeno grupo, detentor dos meios de produção, é inaugurada uma espécie de desigualdade funcional ao padrão de acumulação do capital, cujo fundamento reside no crescimento da pobreza na mesma proporção em que são produzidas riquezas (NETTO, 2001).

¹ Deve-se enfatizar que na conjuntura contemporânea o termo “Social” está sendo retirado da nomenclatura dos órgãos estatais interligados a política previdenciária, significando a descaracterização do tipo de previdência brasileira assegurada na Constituição Federal de 1988 (CF), isto é, pública, universal e solidária, em favor de uma previdência privada, sob os moldes da capitalização, que tem por premissa a contribuição individual e a ruptura com a solidariedade classista.

Nesse processo as classes subordinadas têm de enfrentar desafios diretamente relacionados a sua sobrevivência, a partir da expropriação material e espiritual a qual são submetidas em benefício da acumulação capitalista². Entre as estratégias históricas de sobrevivência dos trabalhadores ao capital, estão situadas: a quebra de máquinas³; manifestações; greves; organização em associações, sindicatos e partidos políticos; e a composição de fundos solidários de auxílio mútuo, que permitiam atribuir maior fluidez e segurança nos períodos de greve; entre outros (NETTO, 2001; SANTOS NETO, 2018).

Os auxílios mútuos operados pelas organizações da classe trabalhadora são a base estruturante para o que se conhece na atualidade como proteção social. Em meio às lutas sociais desse segmento da sociedade pelo reconhecimento político enquanto classe e pela garantia de direitos civis, políticos e sociais, as contradições e os antagonismos de classe são evidenciados, no sentido de que, torna-se necessário ao capital identificar novos mecanismos de controle e apaziguamento do movimento operário para manter o domínio hegemônico da classe burguesa.

Nessa direção, são criadas as associações assistenciais sobre controle dos capitalistas, com vistas a concorrer com as associações operárias, que haviam emergido como mecanismo de coesão da classe trabalhadora, fragmentada pela ideologia individualista e competitiva do capital (SANTOS NETO, 2018). Devido à resistência dos trabalhadores em realizar a adesão às associações assistenciais dos capitalistas, o Estado⁴ foi requisitado como interventor na mediação dos conflitos de classe, despontando no nível da aparência como uma entidade neutra com capacidade de congregar os interesses distintos.

² O período que compreende a fase da primeira Revolução Industrial é marcado pelo crescimento da população urbana, decorrente do êxodo rural e da liberação da força de trabalho após o fim do regime feudal. Os trabalhadores para garantir sua sobrevivência procuraram por trabalho nas fábricas, local em que eram submetidos a jornadas de trabalho exorbitantes, entre 14 e 16 horas diárias, e baixa remuneração. Para sobreviver, era necessário que todos os membros da família trabalhassem, até mesmo crianças a partir dos seis anos de idade e mulheres grávidas. Nesse contexto, tornou-se comum os acidentes de trabalho, especialmente, nas fábricas de tecido no manuseamento das máquinas de tear. Além disso, devido as moradias precárias (cortiços), com ausência de saneamento básico e o mínimo de conforto, também se tornou comum a ocorrência de epidemias que levavam a morte (SANTOS, 2012).

³ Durante a primeira Revolução Industrial, na Inglaterra, em meados do século XIX, os trabalhadores inconformados com a precarização do trabalho, principalmente, os baixos salários e a substituição do trabalho vivo pelo trabalho morto, que generalizou o desemprego, promoveram a invasão de fábricas objetivando a quebra de máquinas. Esse movimento conhecido como ludismo foi duramente reprimido tanto pelos empresários como pelo Estado.

⁴ Compactua-se com Pereira (2009) ao afirmar que o conceito de Estado é amplo e diferenciado e enquanto processo histórico relacional não pode ser abordado por visões unilaterais. Assim, afirma-se o caráter dialético de suas relações “no sentido de que propicia um incessante jogo de oposições e influências entre sujeitos com interesses e objetivos distintos. Ou seja, comporta antagonismos e reciprocidades e, por isso, permite que forças desiguais e contraditórias se confrontem e se integrem a ponto de cada uma deixar sua marca na outra e ambas contribuírem para um resultado final” (PEREIRA, 2009, p. 9). Logo, pode-se concluir que esse espaço não é neutro.

Cabe sinalizar que, nesta pesquisa, os termos Estado e sociedade civil são abordados de acordo com as ideias de Antonio Gramsci⁵. Conforme Carnoy (1988), o Estado na lógica gramsciana engloba funções que ultrapassam a coerção e a funcionalidade à ordem burguesa. Nesse sentido, o fundamento do Estado ampliado, formado por uma estrutura e uma superestrutura, reside na congregação da sociedade política (força) + sociedade civil (consenso), com a intermediação do conceito de hegemonia, em que, nem a força nem a produção capitalista apresentam capacidade para explicar por si mesmas o consentimento das classes subordinadas. Esse somente mostra-se possível por intermédio das categorias do poder da consciência e da ideologia. Nesse aspecto,

o controle da consciência é uma área da luta política da mesma forma, ou até mais, que o controle das forças de produção: ‘Além disso, outra posição da filosofia da práxis [marxismo] é também esquecida: de que ‘crenças populares’ e ideias similares são em si mesmas forças materiais,’ (1971, 165). O Estado, como instrumento da dominação burguesa (como parte da sociedade civil), deve ser participante íntimo na luta pela consciência. O desenvolvimento burguês não se fez apenas através do desenvolvimento das forças de produção, mas através da hegemonia na arena da consciência (CARNOY, 1988, p. 102-103).

A gênese das políticas sociais no âmbito estatal, desse modo, sucedeu na Alemanha, em 1883, com a aprovação da Lei do Seguro Social⁶ pelo chanceler Otto Von Bismarck, num período de assunção econômica em paralelo à pauperização da classe trabalhadora, submetida aos baixos salários e à generalização do desemprego, que influenciaram para intensificação de greves e manifestações. Em resposta a essa sucessão de fatos, o Estado fez uso de dois instrumentos, a *coerção*, mediante repressão aos movimentos sociais organizados da classe trabalhadora e o *consenso* firmado no atendimento de algumas demandas de segmentos das classes subordinadas, a partir da institucionalização de políticas sociais propagadas não como direito, mas como um “seguro” ou benesse estatal (SANTOS NETO, 2018).

⁵ “Nascido em Ales, na Sardenha, numa família pobre e numerosa, foi um estudante brilhante, que, aos 21 anos, conseguiu um prêmio para estudar Letras na Universidade de Turim. Gramsci entrou para o Partido Socialista em 1913. Transformou-se num jornalista notável e num escritor da teoria política, tendo escrito para o jornal *L’Avanti*, órgão oficial do Partido Socialista e para vários jornais socialistas na Itália. Em 1921 ajudou a fundar o Partido Comunista Italiano. Foi à Rússia em 1922, onde representou o novo partido e encontrou a sua futura esposa, Giulia Schucht. Gramsci retornou com a missão de promover a unidade dos partidos de esquerda no seu país. Em 1926 foi preso pela polícia fascista e condenado a 20 anos de prisão em Turim, onde escreveu as suas principais obras” (SILVA; CUNHA; MARTINS JR., 2012, p. 3).

⁶ O modelo bismarckiano estava baseado no seguro social compulsório, isto é, cuja adesão dar-se-ia de forma obrigatória. De acordo com suas regras, uma contribuição anterior realizada em prestações condicionava o valor e o recebimento de benefícios. Nessa lógica, o Estado promovia a gestão de caixas de auxílio mútuo financiadas por empregadores e trabalhadores, de maneira similar aos antigos seguros privados (BEHRING; BOSCHETTI, 2011). Esse modelo serviu de baliza para o surgimento da política de previdência social em vários países do mundo.

De acordo com Santos Neto (2018) a institucionalização de um “seguro” responsável por realizar a cobertura em casos de perda da capacidade laborativa escamoteou as reais intenções das classes dominantes, hegemônicas no interior do Estado, posto que, de um lado, buscou derruir no plano político as tendências de cunho anarquista e socialista que plasmavam o movimento operário, retomando o processo de fragmentação e individualização da classe trabalhadora e, de outro, efetuou um “achado” para o capital, no que tange a expropriação de riquezas via contribuição descontada na folha de salários como forma de financiar seus empreendimentos.

Pode-se afirmar, portanto, que a lógica do “seguro” estabeleceu uma espécie de interdependência entre acumulação capitalista, trabalho e proteção social, que somente tende a se aprofundar a cada ciclo de crise do capital, quando a manutenção da ordem social vigente é ameaçada (SILVA, 2012). Esse caso fez-se notar novamente no período em que são generalizadas as políticas sociais no mundo, isto é, logo após a crise sistêmica de 1929 e a reatualização do perigo representado pelo projeto societário socialista, depois do fim da Segunda Guerra Mundial.

Para fazer face a tal projeto, o capital opta em consolidar na esfera política o paradigma do Estado de Bem-Estar Social (Welfare State⁷), auxiliado pela teoria keynesiana e pelo Relatório Beveridge⁸ e, na esfera econômica, o padrão de acumulação fordista. Essa combinação consagra uma alternativa a crise sistêmica balizada na refundação de um pacto social entre capital e trabalho. De acordo com Behring e Boschetti (2011), o sustentáculo do “pacto” foi articulado em três frentes: 1) intervenção do Estado na economia por meio de incentivos específicos à reprodução do capitalismo; 2) estabelecimento de um sistema de produção em massa para consumo de massa; 3) e criação de serviços e benefícios sociais com características universalizantes que funcionavam como uma espécie de salário indireto aos trabalhadores.

⁷ De acordo com Draibe (1993) o modelo de Welfare State não se propagou globalmente de forma uniforme, isto é, foi adaptado a realidade de cada país. A vista disso, a autora destaca a divisão conceitual proposta por Titmus (1974) com base nos padrões de política social implementados historicamente, quais sejam: 1) o modelo residual, que para o autor pode ser descrito pelo esgotamento das capacidades dos canais tradicionais (o mercado e a família) na satisfação de necessidades sociais, típico do período em que fora implantado a experiência inglesa de Leis dos Pobres; 2) o modelo meritocrático-particularista, em que o foco é a capacidade produtiva do indivíduo, logo a política social funciona como complemento econômico; e 3) o modelo institucional-redistributivo: baseado na garantia de bens e serviços para todos os cidadãos (princípio da universalidade).

⁸ O plano Beveridge foi criado pelo economista Willian Henry Beveridge, na Inglaterra, em 1942. O modelo beveridgiano propôs a crítica do seguro social bismarckiano, afirmando uma nova lógica universalizante para as políticas sociais mediante a institucionalização de um sistema de seguridade social, que visava a salvaguarda da população a partir da oferta de mínimos sociais sobre os quais ninguém poderia estar abaixo. No geral o plano apresentava caráter não-contributivo, por efeito do financiamento ocorrer através da arrecadação de impostos fiscais (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

Conforme as citadas autoras, foi consolidada uma espécie de “democracia de massas” que equiparou o conceito de liberdade ao de “consumo de massas”. Ou seja, o Estado mediante o redirecionamento de salários indiretos assegurou o aumento do poder de compra das massas populares, assim como o barateamento do custo da mão-de-obra para os capitalistas, estimulando, por sua vez, o aumento da demanda, da produção e, conseqüentemente, do consumo. Essa ação, converteu-se em crescimento da requisição de mão-de-obra, propiciando o fenômeno do pleno emprego e a acomodação dos conflitos de classe. Esse período, localizado entre o início da década de 1940 e o final de 1960, ficou conhecido como a “Era de Ouro” do capitalismo, em virtude das maiores taxas de lucro da história (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

No Brasil, como se afirmou anteriormente, a implantação de políticas sociais ocorreu tardiamente em comparação aos demais países, em função de particularidades relacionadas à formação social e econômica do país⁹, como a herança escravocrata e agroexportadora, a convivência durante um longo período de distintos modos de produção, o “desenvolvimento desigual e combinado” (MANDEL, 1982) na relação com os países centrais (desenvolvidos), entre outros. A implantação conferida pelo Estado às políticas sociais transcorreu de forma gradativa e fragmentada, sobretudo, entre a “Revolução de 1930”¹⁰ e meados da década de 1980.

De acordo com Faleiros (2000, p. 110), “da exclusão completa das classes subalternas do espaço político, o Estado passa para a sua integração controlada, de ‘cima para baixo’”. Diversos autores (TEIXEIRA, 2006; BEHRING, 2008) compactuam com essa afirmação e apontam, à vista disso, que as mudanças econômicas, políticas e sociais ocorridas no Brasil no período supracitado podem ser caracterizadas pelo conceito gramsciano de “revolução passiva”, isto é, no qual as transformações “pelo alto” privilegiaram a preservação do poder instituído mediante processos de conservação e adaptação. Essa característica resultou em duas conseqüências para o Brasil,

por um lado, o fortalecimento do Estado em detrimento da sociedade civil, ou, mais concretamente, o predomínio de formas ditatoriais de supremacia em detrimento das formas hegemônicas; e, por outro, a prática do transformismo (ou cooptação) como modalidade de formação das camadas dominantes, uma

⁹ Para saber mais visualizar capítulo I.

¹⁰ O termo “Revolução de 1930” é retratado nesta dissertação entre aspas por se considerar que os conflitos existentes entre a burguesia cafeeira paulista e a burguesia nacional brasileira não implicou em uma ruptura ou superação da estrutura agrária nacional, mas resultou em processos de preservação, nas quais as demandas do primeiro foram atendidas no contexto de implementação do capitalismo monopolista de natureza estatal.

prática que – decapitando a representação cultural das classes subalternas – tenta excluir tais classes de todo efetivo protagonismo histórico (TEIXEIRA, 2006, p. 33).

A afirmação da autora rememora uma das principais características da cultura brasileira resultado desse quadro – a cultura de “não participação” das classes subordinadas – enraizada pela classe dominante a partir da construção de práticas políticas tuteladoras e clientelistas, baseadas no favor e no mando. Essa realidade emitiu sinais de alteração no final da década de 1970 e ao longo dos anos 1980, com o crescimento do movimento de redemocratização do Estado brasileiro, em que milhares de cidadãos foram às ruas reivindicar a ruptura com o regime militar e exigir a abertura necessária para a construção de um controle social democrático, sinônimo da participação social nas políticas públicas, qualificado pelo controle da sociedade civil sobre o Estado (CORREA, 2006).

Tais reivindicações influenciaram para a construção de uma nova carta constitucional, que rompeu com a perversa tradição de ampliar direitos sociais em conjunturas de restrição ou suspensão dos direitos políticos e civis. Entretanto, devido a uma “transição fraca”, não conseguiu superar definitivamente com as decisões de cima para baixo. O texto final da Constituição Federal de 1988 (CF) apresentou como característica o hibridismo, por reunir posições conservadoras e progressistas (TEIXEIRA, 2006; BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

No campo progressista, cabe salientar os avanços engendrados pela aprovação da proposta inédita de seguridade social associada a um orçamento próprio e à adoção de diretrizes que asseguraram a construção do controle social democrático, quais sejam, a participação social e a descentralização político-administrativa, com a construção de canais de diálogos permanentes representados por órgãos colegiados.

Para fins desse estudo, portanto, entende-se por controle social democrático, no contexto dos limites da democracia burguesa e do sistema capitalista, toda e qualquer forma, instrumento ou canal de participação da sociedade civil com capacidade não somente de desempenhar um papel fiscalizatório, mas também de exercer funções de gestão da política e do sistema mediante processos deliberativos (CORREA, 2006).

A política pública previdenciária emergiu, nesse sentido, como direito norteado pelo princípio da solidariedade e integrante do sistema de seguridade social, significando, ao menos formalmente, a superação da lógica seletiva do “seguro”. No entanto, o não rompimento com o processo de transformações “pelo alto” trouxe impasses à consolidação do Estado Democrático de Direito, a partir de uma nova invectiva conservadora baseada na crítica aos modelos de Bem-Estar Social, em crise desde a década de 1970, postulando a assunção do chamado Estado

mínimo, firmado no tripé do neoliberalismo, da reestruturação produtiva e da financeirização da economia.

A reorganização dos mecanismos de reprodução do capitalismo, evidenciados no tripé, foram implementados no Brasil, na perspectiva de Behring (2008), em meados da década de 1990, de maneira a exigir a contenção de gastos sociais por parte do Estado, com a finalidade de propiciar a transferência do fundo público para o mercado, que, por sua vez, deveria atuar livremente.

No campo da consciência, em particular das classes subordinadas, incidiu de modo a promover o domínio de uma cultura privatista, apropriando-se das principais palavras de ordem do movimento progressista¹¹ (cidadania, participação, sociedade civil), de modo a lhes atribuir novos significados. A cidadania foi articulada a capacidade individual de consumir no âmbito do mercado; a participação tornou-se despolitizada, com ênfase sobre o voluntarismo, a “participação solidária” e a “responsabilidade civil” de cunho moralizador; e a sociedade civil foi amplamente difundida como sinônimo de um “terceiro setor” (DAGNINO, 2004).

Nesta lógica de valorização do privado em detrimento do público, a política previdenciária, que resguarda nos dias correntes o segundo maior orçamento do Estado brasileiro, atrás apenas do gasto com o pagamento de juros e amortizações da dívida pública, passou a ser alvo constante de reformas, que ao invés de universalizar direitos e promover justiça social, tornou-se sinônimo de sucateamento da previdência pública e de sucessivas tentativas de inserção do modelo de capitalização. O principal beneficiário com a desconstrução da política pública previdenciária e a introdução gradativa da capitalização na última década foi o capital financeiro, rentista ou portador de juros, que visualizou o aquecimento do setor a partir da possibilidade de utilizar a poupança compulsória dos trabalhadores para inversões privadas.

Diante desses acontecimentos surgiram os seguintes questionamentos: defronte de uma conjuntura de contrarreforma¹² de Estado, engendrado na sociedade brasileira a partir da década de 1990, e de aprofundamento dos preceitos do neoliberalismo na contemporaneidade, como tem se dado o controle social da sociedade civil sobre a política previdenciária? O controle social (democrático) expresso na Constituição mediante a formação de órgãos colegiados como

¹¹ O movimento progressista de 1980 apesar das reciprocidades também foi permeado por contradições e antagonismos.

¹² O termo contrarreforma foi empreendido como forma de referência ao processo de reformismo conservador iniciado pela implantação do neoliberalismo no Brasil, em contraposição, a reforma interligada às classes subordinadas e realizada no contexto da década de 1980 mediante às conquistas de direitos expressos na promulgação da CF (BEHRING, 2008; COUTINHO, 2012).

os conselhos foi viabilizado de modo a permitir a participação de representações da sociedade civil nos processos decisórios¹³ relativos à gestão da política e do sistema previdenciário?

Cabe frisar que, entre a promulgação da CF e o final da década de 1990, ocorreram importantes reformas no âmbito da administração do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e no controle social previdenciário, expresso nos conselhos. Conforme indica Delgado *et al.* (2002), o Conselho Nacional de Previdência (CNP), com caráter federal, e os Conselhos de Previdência Social (CPS), de cunho estaduais e municipais, foram criados pela Lei nº 8.213 de 24 de julho de 1991 sob a forma normativa/representativa, com poder de decisão (caráter deliberativo) e natureza dialógica, de forma que, estavam subordinados ao Conselho Nacional de Seguridade Social (CNSS).

Entretanto, com a 5ª reedição da Medida Provisória nº 17999-5 de 1999, extinguiram-se, no território nacional, o CNSS, bem como os conselhos previdenciários municipais e estaduais. A previdência social, então, permaneceu com uma estrutura centralizadora no âmbito do CNP até meados de 2003, de modo que se preservou neste período o caráter deliberativo (DELGADO *et al.*, 2002). A medida, igualmente, trouxe como consequência a desarticulação das políticas e dos conselhos de saúde, assistência social e previdência, em contraposição as determinações da CF.

Após a reforma da estrutura dos conselhos previdenciários, realizada em meados de 2002, observaram-se, na literatura, que são reduzidos os estudos indicativos de retrocessos ou avanços na qualidade da participação e nos processos decisórios referentes a política previdenciária, essa última classificada como competência dos conselhos.

Após o mapeamento das produções em Serviço Social presentes no catálogo de teses e dissertações da CAPES, utilizando como parâmetro a palavra-chave “previdência”, grande área do conhecimento “ciências sociais aplicadas”, área do conhecimento “Serviço Social” e nome do programa “Serviço Social”, foram encontrados 53 (cinquenta e três) produções sobre a temática, das quais 42 (quarenta e duas) dissertações de mestrado e 11 (onze) teses de doutorado. Destas produções, as temáticas mais recorrentes concentraram-se nos seguintes eixos: reforma/contrarreforma na Previdência Social; história do Serviço Social na previdência; trabalho do assistente social na política previdenciária; fundos de pensão e previdência privada;

¹³ De acordo com Gohn (2011, p. 46) a democracia deliberativa envolve a articulação da “democracia direta com a democracia representativa; ela diz respeito aos mecanismos de representação política, em que exista o envolvimento dos indivíduos como cidadãos políticos ativos, construtores de consensos, por meio de diálogos interativos realizados no decorrer do processo de participação, na geração e elaboração de políticas públicas. Esse modelo de democracia exige a redefinição institucional de algumas instituições governamentais, principalmente, em âmbito local, como instituições de participação deliberativas”.

análise de benefícios e serviços específicos ofertados/operacionalizados no âmbito da previdência social.

No tocante ao tema explorado por esta pesquisa não foram encontradas dissertações e teses que se dediquem ao estudo específico do controle social na previdência na área do Serviço Social. Apenas foi identificado pesquisas que se debruçaram sobre o tema da gestão democrática na Seguridade Social, ou ainda, sobre a reforma administrativa / “modernização do INSS”, que minimamente abordam sobre o controle social¹⁴.

Com isso, afirmou-se como hipótese que a reatualização do modelo de capitalização associado à reestruturação produtiva, à financeirização da economia e a inserção dos postulados neoliberais engendraram novos desafios à participação social na política previdenciária e ao exercício do controle social (democrático), sobretudo, no âmbito do CNP, por contribuírem para o esvaziamento de suas competências, uma vez que, não há a efetivação de suas deliberações e da participação popular, em consideração a pulverização dos espaços de representação formal dos beneficiários da previdência, segundo a divisão dos regimes previdenciários em geral, próprios e complementares.

Salientam-se que o interesse por se dedicar ao estudo da previdência ocorreu por dois motivos. Em primeiro lugar, a identificação profissional com a política de previdência social, que culminou na busca por se dedicar durante a graduação em Serviço Social ao estudo da referida política. Assim, a aproximação e o aprofundamento com a temática ocorreram por intermédio das ações de pesquisa e de extensão no contexto universitário, essenciais a elaboração de artigos científicos e do trabalho de conclusão de curso intitulado “*Contrarreformas de Estado na Previdência: implicações no Regime Geral de Previdência Social e impactos no Serviço Social (1990-2000)*”. Em segundo lugar, a observação da realidade, em que o acesso aos benefícios previdenciários, na maior parte de um salário mínimo, modifica a trajetória de vida das pessoas, atribuindo-lhes condições de sobrevivência digna.

É oportuno informar que o objeto estudado se transformou no decorrer do mestrado, a partir do aprofundamento das leituras e do conhecimento da pesquisadora, que, no contexto de alteração na correlação de forças em 2018, identificou fragilidades nas instituições

¹⁴ Foram encontrados os seguintes artigos, utilizados para eventuais comparações e análises: na área do serviço social, o artigo de autoria da professora da UERN, Rivânia Lúcia Moura de Assis, com o título “O controle social na Previdência: um paradoxo entre o sistema público e o privado; no âmbito do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), encontrou-se o estudo intitulado “A participação social na gestão pública: avaliação da experiência do Conselho Nacional de Previdência Social (1991-2000)”; e o artigo publicado na Revista de Gestão Pública, Previdência e Seguridade Social (REGEPS), em 2018, intitulado “Conselho Nacional de Previdência Social: a primeira década”.

democráticas, que suscitaram indagações acerca da capacidade de exercício do controle social (democrático) da sociedade civil sobre o Estado nesse processo. Além disso, observaram-se divergências no cerne do controle social localizado no tripé da seguridade social. Enquanto a saúde e a assistência social foram conformadas pela trajetória de movimentos sociais organizados, que contribuíram para a construção do controle social democrático nas respectivas políticas. Na PS, a conformação do controle social (democrático) ocorreu de forma vertical, com o distanciamento dos movimentos sociais, reduzido aos conselhos previdenciários com representações reconhecidas em legislação específica pelo Estado.

Nessa perspectiva, esta pesquisa tem por objetivo geral - *analisar o exercício do controle social (democrático?) no Conselho Nacional de Previdência (CNP) com ênfase sobre o período 2011-2016, indicando os avanços e desafios*. Como objetivos específicos, estabeleceram-se: a) contextualizar a construção histórica da política previdenciária brasileira; b) identificar, classificar e analisar o conteúdo das atas do CNP, com ênfase sobre composição, temas em debate e competências; c) examinar o processo decisório do CNP, caracterizado pelas etapas de proposição, debate, encaminhamento e decisão, por meio das atas publicadas no período 2011-2016, de modo a indicar avanços e desafios para o exercício do controle social (democrático?).

Para o alcance dos objetivos geral e específicos da pesquisa e do conhecimento concreto do objeto, bem como suas múltiplas determinações, a unidade da diversidade que comporta as dimensões da singularidade, da particularidade e da universalidade (NETTO, 2009), optaram-se por adotar o método do materialismo histórico-dialético.

De acordo com o citado autor, o método de pesquisa propõe a superação da pseudoconcreticidade, presente no nível da imediatez do real (aparência), almejando atingir a essência do objeto em sua dinâmica e estrutura, mediante procedimentos analíticos e sínteses promovidas pelo pesquisador. Nesta lógica, o conhecimento teórico é “o produto da reprodução ideal do movimento real do objeto pelo sujeito que pesquisa” (NETTO, 2009, p. 7, grifos originais).

O sujeito, nesse processo, está implicado no objeto, o que exclui qualquer pretensão de neutralidade. No entanto, isso não significa a invalidação do conhecimento produzido por ausência de objetividade. A objetividade está presente em mecanismos de verificação que são a prática social e histórica. Em suma, o método não considera leis absolutas e imutáveis, mas tendências historicamente determinadas e em constante movimento (NETTO, 2009).

Sob a premissa de que o método não vincula a aplicação de uma técnica específica ou um método de exposição engessado, o presente estudo recorreu a abordagem qualitativa e

quantitativa, enquanto elementos complementares entre si. A natureza da pesquisa apresenta caráter exploratória, pois proporciona uma visão aproximativa sobre o tema, que se caracteriza por ser parcamente explorado (GIL, 1989).

No tocante aos procedimentos técnicos, apresenta como fonte primária documentos, que são: as 64 (sessenta e quatro) atas, das quais 63 (sessenta e três) atas ordinárias e 01 (uma) extraordinária¹⁵, produzidas pelo CNP no período de 2011-2016; e os marcos jurídico-institucionais preponderantes para a construção, a consolidação e o exercício de competências por parte dos conselhos previdenciários, como a Constituição Federal de 1988 (CF), a Lei nº 8.213 de 24 de julho de 1991, o Regimento Interno do CNP, o Decreto nº 3.048 de maio de 1999 e o Decreto nº 4.874 de 11 de novembro de 2003. A exploração dos documentos ocorreu de forma articulada a um processo de revisão da literatura.

A definição da temporalidade referente a análise documental das atas ordinárias e extraordinárias do CNP, fixada entre 2011 e 2016, ocorreu em função de dois fatores: a) a proposta de reestruturação da composição dos conselhos previdenciários e a inauguração de uma nova relação com a sociedade civil por meio da realização de Conferências Regionais e da Conferência Nacional de Previdência Social; b) a conjuntura de movimentações na sociedade civil, por meio dos instrumentos da manifestação e de protestos, no contexto de insatisfação popular com a forma de condução dos processos políticos, econômicos e sociais no país ou, em contraposição, em defesa dos direitos sociais e dos governos petistas. Esse processo de crise político-institucional obteve como resultado golpe midiático jurídico-parlamentar que destituiu a presidente Dilma Rousseff (TATAGIBA, 2017).

Para a organização e o tratamento dos documentos citados anteriormente, recorreu-se a aplicação da técnica de análise de conteúdo que nomeia como ponto de partida a mensagem e exige ultrapassagem da imediatividade, bem como vigilância crítica. A análise de conteúdo consiste em

um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos, sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens (BARDIN, 1977, p. 42).

¹⁵ Salienta-se que as atas do CNP estão disponíveis em sua totalidade 1991-2019 no seguinte sítio eletrônico: <http://www.previdencia.gov.br/a-previdencia/orgaos-colegiados/conselho-nacional-de-previdencia-social-cnps/atas-do-cnps/>, juntamente com as moções e resoluções emitidas por este órgão. É preciso destacar que no tocante as atas dos Conselhos de Previdência Social (CPS), organizados por gerência executiva do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), estas somente estão disponibilizadas de forma parcial no site da previdência, não sofrendo atualizações desde 2015.

Em consonância com as ideias do autor, a análise do conteúdo das atas do CNP foi organizada de acordo com as etapas de pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados. A primeira etapa de pré-análise tratou da organização do material propriamente dito, ou seja, nesta etapa foram realizadas leituras sistemáticas e sínteses, essenciais a elaboração de um roteiro orientador da análise. Os documentos foram desvelados a partir da codificação dos dados em unidades de registro – temas eixo sob os quais o discurso dos sujeitos políticos, membros do conselho ou não, estavam alinhados. A análise categorial por temática foi acompanhada pela aplicação da regra da pertinência, em que os documentos coletados para a composição da amostra devem estar de acordo com o objetivo da pesquisa.

Para melhor organização das informações, em seguida, procedeu-se a criação de fichas técnicas com base nas etapas que envolvem o processo decisório, isto é, proposição, debate, encaminhamento e decisão¹⁶. Buscaram-se identificar os instrumentos e mecanismos empregados no exercício do processo decisório.

No item *Proposição*, estabeleceram-se os subitens: a) *Temas* sugeridos e recepcionados como pautas das reuniões; b) *Plenário*, que consta a etapa da reunião na qual ocorreu a proposição do tema (I – Abertura; II – Expediente; III – Ordem do dia; IV – Informes; V – Outros Assuntos); c) *Número de reuniões* dedicadas a discussão do tema; d) *Sujeito proponente do tema* (representação do governo ou da sociedade civil); e e) *Expositor*, isto é, aquele que promove a apresentação da proposta relacionada ao tema em pauta.

Na fase do *Debate*, destacaram-se: a) *Mecanismos* acionados pelos conselheiros como forma de qualificação do debate (grupos de trabalho; comissões internas; capacitação de conselheiros; conferências; reuniões descentralizadas; iniciativas de comunicação externa; consulta a especialista; outros); b) *Manifestação* (após a proposição do tema, na etapa de debate, foram identificados ou não manifestações pelos conselheiros e essas foram seguidas ou não por contestações); c) *Quem inicia o debate*; e d) *Quem atribui prosseguimento ao debate*.

No item *Encaminhamento* foram focalizados: a) *Assunto* sobre o qual se pretende realizar votação; b) *Proposta* encaminhada para votação. E, na etapa final da *Decisão*, enfatizaram-se: a) *Competência*, ou seja, o rol de temas e suas respectivas propostas enquadraram-se como competência do CNP disposta em Regimento Interno; b) *Tipo de*

¹⁶ A criação da ficha catalográfica obteve inspiração na metodologia aplicada no livro intitulado “Democracia e Participação: os Conselhos Gestores do Paraná”, publicado pela Editora UFPR em 2004, sob a organização de Mario Fuks, Renato Perissinotto e Nelson Rosário de Souza.

deliberação (encaminhamento, recomendação, moção, aprovação, prestação de contas e resolução); e c) *Ressonância social* da decisão (interna ou externa ao CNP).

A segunda etapa de *Exploração do Material* debruçou-se sobre a aplicação das operações e técnicas dispostas na etapa anterior, descrevendo o conjunto de características dos documentos em análise. Por fim, a etapa de *Tratamento dos resultados* congregou dados quantitativos, mediante operações e sínteses estatísticas apresentadas por meio de tabelas e figuras e, qualitativos, embasados no referencial teórico, atribuindo condições para produção de inferências e interpretações sobre o universo em que se encontra introduzido o objeto e as suas possíveis tendências.

Apesar dos limites do material analisado, posto que as atas se tratam de transcrições dos principais acontecimentos ocorridos nas reuniões do CNP, espera-se com este estudo contribuir para uma visão aproximativa acerca do lugar ocupado pelos conselhos previdenciários no processo de cogestão da PS. Entende-se que o maior compartilhamento e qualificação da tomada de decisão pode colaborar para inserção no debate de segmentos excluídos historicamente e atribuir-lhes ferramentas para a defesa e ampliação de seus direitos, tencionando a desburocratização e a superação da tecnificação das questões que envolvem a política previdenciária. Além disso, a articulação da metodologia de pesquisa qualitativa e quantitativa aplicada na análise das atas do CNP (2011-2016) poderá fornecer informações preponderantes para futuras avaliações e aprimoramento do modelo de gestão compartilhada e descentralizado que comporta os conselhos previdenciários.

Para melhor compreensão do objeto desta dissertação, organizaram-se as discussões em três capítulos. O primeiro capítulo retoma elementos históricos inerentes a construção da política previdenciária brasileira desde sua gênese até meados de 1985, enfatizando elementos como regime, forma de gestão, existência ou não de mecanismos de controle social e forma de organização da classe que vive do trabalho. O segundo capítulo traz elementos para discussão sobre o processo de reestruturação das bases do capitalismo, fundamentadas no tripé da reestruturação produtiva, da financeirização e do neoliberalismo e seus impactos para o Brasil e sobre a previdência, como também, para o exercício do controle social nesta política. Finalmente, o último capítulo abarca a análise e interpretação dos dados obtidos junto as atas do CNP, de modo a enfocar os avanços e desafios para o exercício de uma cidadania deliberativa e a participação dos segurados e suas representações no processo de gestão da política e do sistema previdenciário.

2 CAPÍTULO I – PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: o passado como mediação fundamental à compreensão do presente e do futuro

O presente capítulo almejou resgatar elementos histórico-processuais imperativos à compreensão da Previdência Social (PS) como política pública no Brasil e a trajetória da participação social da sociedade no âmbito desta política. Partiu-se da premissa de que a PS brasileira assumiu determinados contornos a depender das disposições entre estrutura e conjuntura. Nesse sentido, sua gênese, institucionalização e desenvolvimento no Brasil esteve interligada a três fatores principais correlatos: a formação social do país; as relações contraditórias entre capital e trabalho; bem como, a correlação de forças sociais em cada contexto histórico, conformada por atores sociais com interesses distintos e antagônicos, na busca por afirmar um domínio hegemônico perante o Estado e as demais classes sociais.

2.1 GÊNESE E INSTITUCIONALIZAÇÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: a capitalização e o seguro nas primeiras décadas do século XX

Há diversas formas de proceder à análise da trajetória da Previdência Social (PS) no Brasil, entre as quais, a mais comum, trata-se de uma abordagem linear, consequência de uma sucessão de fatos históricos associada a elaboração de normativas legais. Geralmente, estes textos demarcam a gênese da política previdenciária com base na criação da Lei Eloy Chaves, sem maiores problematizações sobre os antagonismos e reciprocidades em torno da sistematização desta normativa e das relações estabelecidas entre as classes sociais e destas para com o Estado.

Diante disso, este ensaio teórico optou por romper com a visão evolucionista sobre a trajetória da PS, sobretudo, por compreendê-la a partir de uma perspectiva histórico-processual a luz da teoria social crítica, que considera o movimento dialético e contraditório inerente a cada conjuntura, em seus aspectos imbuídos por continuidades e descontinuidades.

Para entender o processo de gênese e institucionalização da previdência brasileira é preciso atentar para alguns determinantes, a começar, pelo processo de industrialização engendrado pela implantação do capitalismo no Brasil, que sucede de forma gradativa, numa época circunscrita por mudanças na estrutura do Estado brasileiro decorrentes, principalmente, do fim da colonização portuguesa – no contexto de colapso do capital mercantil, da abolição da escravidão (1888) e da Proclamação da República (1889).

A primeira fase da República, também conhecida como República Velha (1889-1930), foi marcada pela perpetuação das elites nativas no poder, com destaque, para a burguesia agrária em sua fração agroexportadora, que passa a determinar no âmbito do Estado o mecanismo sucessório de comando nas esferas do executivo federal, estadual e municipal. Segundo Faleiros (2000), entre 1894 e 1930, cada estado da federação detinha um centro político em posse de uma oligarquia local, no geral, organizada por base territorial na circunscrição dos municípios, cuja estrutura estava apoiada na figura dos “coronéis”.

A hegemonia era assegurada por intermédio da exclusão completa das classes subalternas da participação social. Somente entre 2% a 3% da população apresentava o direito de eleger seus representantes (FALEIROS, 2000). Pode-se afirmar que:

A República Velha vai se constituir, até o início dos anos 20, como um regime aferrado rigidamente aos princípios do liberalismo econômico no que tange ao mercado de força de trabalho, com uma consequente postura não intervencionista na área do que hoje se conhece como política “trabalhista” e “social” (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1989, p. 35).

A posição liberal ortodoxa resultou de um pacto estabelecido entre a burguesia agrária e a recém constituída burguesia industrial, sendo asseverado na Constituição de 1891, mediante a omissão do Estado defronte das questões ligadas ao mundo do trabalho, baseado no princípio da livre-concorrência, que não se restringia a chamada “livre empresa”, mas também abrangia a mão-de-obra (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1989).

Tal fato escamoteou a forma particular com que o liberalismo foi absorvido no contexto brasileiro, ou seja, a partir de um filtro das elites nativas, em especial, da fração da burguesia agrária que apresentava forte preocupação em manter suas relações de dominação sobre o trabalho no campo. Nessa direção, pode-se inferir que o trabalho livre surge no Brasil sem romper com as antigas amarras impostas pela escravidão (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

Na zona rural, de acordo com Faleiros (2000), predominou a chamada “lei da roça”, em que os trabalhadores rurais eram duplamente explorados e oprimidos. Dito de outro modo, “na parceria, o patrão guardava 1/3 ou a metade da produção do colono. Este era obrigado a comprar no armazém do patrão e este era seu intermediário, seu protetor, seu senhor (‘nhô’)” (FALEIROS, 2000, p. 142). Assim, as relações sociais foram fundadas numa espécie de democracia restrita permeada por relações de mando, favor e clientelismo político engendradas pelos “coronéis”, em que a condição de cidadania pertencia somente as classes dominantes.

No controle do Estado, a burguesia agrária tratou a coisa pública como um prolongamento do domínio privado, uma vez que, na área econômica fez uso do Estado como

mediador das negociações com o mercado Europeu sobre a agroexportação¹⁷ e, na esfera social, propôs uma política fundada nos pilares da repressão e do estímulo à imigração de estrangeiros, na maioria, de europeus (SANTOS NETO, 2018; FALEIROS, 2000).

A imigração servia a dois propósitos, em primeiro lugar, para a edificação da divisão social do trabalho por meio da constituição do trabalhador “livre” assalariado e, em segundo lugar, como medida de embranquecimento de uma população formada majoritariamente por negros. Os negros, nesse cenário, são excluídos do mercado de trabalho formal em virtude do estigma social em torno da cor de sua pele e de sua capacidade intelectual. Para sobreviver, são obrigados a ocupar postos de trabalho desprotegidos e marginalizados que, na maior parte, exigem força física¹⁸.

A decretação do fim do trabalho escravo, para além de seu reconhecimento formal em 1888, ocorrerá conforme indica Santos Neto (2018), somente, com a emergência de relações efetivamente capitalistas no Brasil que irão romper com o padrão agroexportador e inserir o modelo de substituição de importações, num contexto de crise sistêmica, em 1929.

Cabe retomar, diante disso, que a mão-de-obra estrangeira ou imigrante foi atraída para o Brasil no contexto de *boom* da economia cafeeira. Assim sendo, esses atuaram nas fazendas de café, no setor de transporte emergente (ferrovias e portos), bem como em fábricas, ainda com características de pequenas unidades artesanais, dispersas pelo território nacional, que estavam voltadas para o abastecimento interno do país (FALEIROS, 2000).

Foi no espaço das ferrovias que os trabalhadores estrangeiros¹⁹ engendraram as primeiras articulações com os trabalhadores nativos em direção a organização e as lutas sociais. Manfrim Junior (1998) afirma que manifestações fragmentadas já ocorriam desde o final do

¹⁷ Para Santos Neto (2018) a política adotada pela fração agroexportadora da burguesia agrária representou a substituição do controle exercido pela metrópole pela subsunção ao capital estrangeiro. O autor aponta que nos anos seguintes essa subsunção assume a forma de financiamento à industrialização mediante subsídios responsáveis pelo aprofundamento da dívida pública brasileira e o desapossamento do trabalho.

¹⁸ Considera-se nesta pesquisa a questão racial um determinante fundamental na configuração das políticas sociais no Brasil e, em particular, da previdência social, posto que, a organização da divisão social do trabalho no período posterior a abolição da escravidão delinea a forma com que parte da população, na maioria, negros e pobres será incorporada aos mecanismos de proteção social, ou seja, por meio do binômio repressão/assistencialização. Cabe citar como exemplo, o caso dos trabalhadores rurais, que somente serão incorporados a previdência em meados de 1966 e dos trabalhadores informais, que se tornam segurados quase 100 anos depois, na Constituição Federal de 1988. Quanto à questão referente a inserção de imigrantes no campo, Santos Neto (2018, p. 22-23) afirma que, diferentemente do que ocorreu nos centros urbanos, “a presença do trabalhador imigrante nas plantações de café no Oeste paulista não implicou a constituição duma política de assistência social para atender às demandas do trabalho do colonato e do trabalho assalariado. No contrato estabelecido com os novos representantes da força de trabalho, não constava nenhum dispositivo relacionado à concessão dum sistema previdenciário”.

¹⁹ Os trabalhadores estrangeiros provieram majoritariamente do Sul da Europa (Itália, França e Espanha), região em que imperava a ideologia anarquista no cerne do movimento operário, o que explica a forte influência anarquista sobre os trabalhadores brasileiros até a Revolução Russa de 1917 (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1989). No entanto, cabe sinalizar que o movimento operário também apresentava concomitantemente correntes socialistas, reformistas, católicas, conservadoras e outras.

século XIX no Brasil, mas com parca ressonância, tendo em vista a característica base de organização dos trabalhadores brasileiros, isto é, em pequenas agremiações divididas por ofício ou em laços por empresa.

As motivações para as manifestações nas estradas de ferro eram variadas, mas, no geral, permaneciam correlacionadas as péssimas condições de trabalho nas ferrovias, entre os quais são possíveis citar: a acentuação dos riscos de acidentes de trabalho, os baixos salários, as jornadas de trabalho exorbitantes, a exploração da mão-de-obra infantil e da mulher e a proliferação de epidemias. Todos esses fatores estão articulados a total desproteção dos trabalhadores e suas famílias que se encontravam à mercê da filantropia e da caridade ofertadas pela burguesia e pela igreja católica (MANFRIM JR., 1998; SANTOS NETO, 2018).

Nesse contexto, são criadas as associações de auxílio mútuo dos trabalhadores, inspiradas no modelo das associações dos trabalhadores europeus, elaborado para enfrentar os efeitos do processo de industrialização sobre os operários (SANTOS NETO, 2018). Os auxílios mútuos tinham por finalidade o oferecimento de amparo assistencial aos ferroviários e suas famílias em casos adversos como acidentes, velhice e doenças. De acordo com Manfrim Junior (1998), a fundação de uma das primeiras associações de auxílio mútuo dos trabalhadores data de 1883, na Estrada de Ferro D. Pedro II.

Torna-se necessário, com isso, esclarecer que as grandes empresas ferroviárias brasileiras foram forjadas segundo a disciplina fabril das empresas privadas estrangeiras, inicialmente, sob a égide do capital inglês. A instalação das ferrovias comportou um tipo de capital misto (público-privado), em que parte do capital ficava em posse do governo central e, outra, em poder de acionistas estrangeiros, geralmente, banqueiros. Já a prestação do serviço era oferecida diretamente pelo Estado ou pela via de regimes de concessão que atribuía o controle temporário da ferrovia ao capital privado (MANFRIM JR., 1998).

A adesão a um padrão de trabalho rígido nas empresas ferroviárias significou a requisição por parte do empregador de disciplina e de obediência, garantida por intermédio de um processo de hierarquização, em que os operários de dado setor estavam subjugados a figura de um capataz (posteriormente, denominado de engenheiro ou supervisor), que os penalizava com multas ou descontos no salário em caso de desobediência e “distração”²⁰ (MANFRIM JR., 1998).

²⁰ Os acidentes de trabalho, neste universo, eram considerados “caso de polícia”, sob a responsabilidade do próprio trabalhador e de sua família. Nas ferrovias, tornou-se comum os acidentes de tipo descarrilamento de carros e vagões, choque de locomotivas e outros acidentes variados correlacionados, em particular, a falta de manutenção das ferrovias e ao carregamento de produtos nos trens por trabalhadores fadigados, por conta das condições precárias de trabalho, e com má-alimentação, em função dos baixos salários (MANFRIM JR., 1998). De acordo

Os auxílios mútuos, nesse cenário repressivo, passam a ser utilizados como instrumento de resistência à exploração dos capitalistas, uma vez que, são “revertidos para outras causas, como às greves, garantindo subsistência aos militantes mais engajados que passavam por necessidades. Portanto, os recursos obtidos por aqueles fundos possibilitaram um aumento dos protestos do movimento operário”²¹ (MANFRIM JR., 1998, p. 46).

Nesta lógica, os auxílios mútuos dos trabalhadores exerceram um papel importante por se constituírem como ferramenta de incentivo a solidariedade classista durante o período da política de valorização do café brasileiro, que desencadeou um processo inflacionário, causador do decaimento ainda maior do poder de compra, sobretudo, de alimentos pelo proletariado. Essa ferramenta contribuiu na atribuição de maior segurança aos manifestantes, em particular, na região paulista, local de maior concentração de malha ferroviária do país, onde ocorreram, entre 1880-1906, 17 conflitos trabalhistas²² (MANFRIM JR., 1998). Como resultado, em algumas estradas de ferro estatais, em que as manifestações foram mais aguerridas, fora conquistado, ao menos formalmente, o acesso aos montepios.

Os montepios, tratavam-se de medida assistencialista criada pelo governo ao longo do século XIX para atender setores específicos como servidores das repartições públicas e integrantes das forças armadas, bem como seus familiares. Em comparação com as Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs), na visão de Manfrim Júnior (1998), os montepios apresentavam benefícios superiores, além do que, não exigiam nenhuma cota de contribuição por parte do trabalhador.

Essas organizações protetivas no setor público demarcam, de acordo com Maloy (1976), uma tendência enraizada no cenário brasileiro referente à proteção social previdenciária, ou seja, a existência de uma cisão entre a proteção previdenciária voltada aos trabalhadores do setor público e aquela destinada à iniciativa privada. Maloy (1976) argumenta, na contracorrente do que discutem outros autores, que os montepios teriam sido uma das primeiras experiências de formatação de uma previdência social no setor público no Brasil, enquanto que,

com Manfrim Júnior (1998), somente em São Paulo, entre 1912 e 1919, ocorreram cerca de 11.895 acidentes documentados por servidores públicos do Estado. O autor destaca que esse dado poderia ser bem maior, tendo em vista a característica da época de manipulação dos dados em favor do poder vigente.

²¹ Entre as estratégias de protesto destaca-se a realização de sabotagens no cerne das ferrovias. No período em questão, essas eram imperativas para o escoamento da produção agrícola e de insumos, especialmente, internacional, posto que carregavam produtos como o café até os portos para exportação.

²² Entre estes conflitos destaca-se o ocorrido em meados de 1891, que contribuiu para a queda de Deodoro da Fonseca da presidência da república, originado na Central do Brasil (Estrada de Ferro D. Pedro II). Os trabalhadores radicalizaram seu movimento em oposição a privatização desta estrada de ferro que estava em posse do Estado desde a época do Império, de forma articulada a parcerias políticas com deputados. Como resultado a estrada de ferro permaneceu estatal e serviu de alerta para os empregadores (públicos ou privados) darem-se conta da ameaça representada pelo movimento operário (MANFRIM JR., 1989).

o modelo das CAPs, em discussão a seguir, conformou a primeira experiência de PS sistematizada no setor privado.

Já no início do século XX, pode-se dizer que os trabalhadores ultrapassaram, efetivamente, o estágio de “classe em si a classe para si” no Brasil, em consideração a três acontecimentos marcantes: 1) a criação, em 1905, da Federação Operária de São Paulo (FOSP) que, pela primeira vez, propõe uma frente operária ampla em nível estadual, rompendo com a antiga tradição de organização por ofício ou por empresa, nesse sentido, a FOSP foi responsável pela realização do I Congresso Operário Brasileiro (MANFRIM JR., 1998); 2) a ocorrência, em 1906, de uma greve na Companhia Paulista das Estradas de Ferro, que representou um marco do levante do movimento operário no Brasil, na busca por reconhecimento das questões trabalhistas e sociais, bem como contra as condições de trabalho análogas à escravidão (SANTOS NETO, 2018); 3) e, por fim, a formação, por volta de 1912, após o IV Congresso Operário Brasileiro, da Confederação Brasileira do Trabalho (CTB), resultado da união de correntes reformistas e socialistas, caracterizada pela atuação mista como sindicato e partido político (MANFRIM JR., 1998).

Com a maior organização formal dos trabalhadores, utilizando principalmente o mecanismo dos auxílios mútuos solidários para a promoção da coesão de classe, os empresários tomam a iniciativa de constituir auxílios mútuos de caráter assistencialista no âmbito de algumas empresas para concorrer com os fundos sociais dos trabalhadores, tendo por finalidade derruir a coesão de classe até então preponderante, a partir da inserção de novos princípios individualistas (SANTOS NETO, 2018).

Os auxílios mútuos constituídos pelas empresas privadas acarretaram um ônus para os operários não somente por apresentarem uma lógica contributiva fundada na obrigatoriedade, sendo totalmente distinto do modelo de fundo social dos trabalhadores, caracterizado pela liberdade filiatória. Mas também, por conta de o acesso aos auxílios assistenciais ser viabilizado de acordo com o nível hierárquico do empregado na empresa e de sua competência técnica. Além disso, a questão do assistencialismo, também, foi utilizada pelo empresariado como um dos elementos inerentes a disciplina fabril, visto que em caso de desobediência o acesso aos auxílios era suspenso para o empregado. Para além desse mecanismo, os operários participantes de manifestações e movimentos sociais eram duramente reprimidos por meio da força policial estatal (SANTOS NETO, 2018).

Concomitante a luta dos trabalhadores ferroviários, notabilizam-se, neste momento, os limites da adesão brasileira ao sistema capitalista, ou seja, um Estado endividado e uma burguesia nacional que cada vez mais se mostrou incapaz de “assegurar a passagem do

capitalismo mercantil ao capital internacional e financeiro de maneira autônoma” (SANTOS NETO, 2018, p. 26). Esse fenômeno refletiu-se, particularmente, num cenário internacional de desvalorização do café, que trouxe como consequência para o Brasil um quadro de migração massiva dos trabalhadores do campo para os centros urbanos, em fuga, em virtude da disseminação da fome e do desemprego no setor cafeeiro (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1989).

O processo em curso, favoreceu de certa maneira o polo produtivo industrial, posto que estimulou o aumento de mão-de-obra livre, bem como a concentração da produção na região centro-sul, local propício para o escoamento de produtos via portos. Por outro lado, também, obteve impacto significativo sobre os trabalhadores, pois a migração inesperada no campo contribuiu para a formação de um exército industrial de reserva na área urbana e, conseqüentemente, para o rebaixamento dos salários, num contexto de alta no valor dos aluguéis, por escassez de moradias, que, por sua vez, colaboraram para a fixação do recém constituído proletariado e suas famílias em cortiços ou em moradias insalubres, que viriam a ser conhecidas como favelas, áreas quase sempre próximas aos centros urbanos, onde estavam situados os postos de trabalho, com péssimas condições sanitárias, fato gerador de diversas epidemias e falecimentos no meio populacional (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1989; MANFRIM JR., 1998).

No âmbito das ferrovias, com o crescimento do número de operários, as lutas sociais ganham novo fôlego. Em consequência disso, a chamada questão social é tratada de forma ambígua pelo poder estatal. De um lado, a violência policial intensificada por efeito, principalmente, do Decreto nº 1.641 de 1907, que previa a expulsão de estrangeiros, lideranças do movimento operário e imigrantes trabalhadores envolvidos com os movimentos grevistas, considerados um risco a segurança nacional. E, de outro, os primeiros indícios de intervenção estatal na questão social e trabalhista que se concretiza após inúmeras greves gerais com a criação da Lei de Acidentes de Trabalho por intermédio do Decreto-Lei nº 3.734 de 1919, um aceno à ruptura com os preceitos do liberalismo na perspectiva de Manfrim Júnior (1998).

Deve-se salientar que essa conquista dos trabalhadores no território nacional não ocorreu de forma isolada em relação ao cenário mundial. Na conjuntura internacional são observados, já no final da década de 1910, avanços do movimento socialista em função da Revolução Russa de 1917. E, após o fim da primeira guerra mundial (1914-1918), a assinatura do Tratado de Versalhes, no qual o Brasil foi signatário, que, dentre suas pautas, agregou a questão social e trabalhista, revelando certa preocupação com a chamada *teoria do risco social* (FALEIROS, 2000).

A chamada *teoria do risco social* surgiu a partir das inquietudes de setores tecnocratas do capital com a manutenção da reprodução da força de trabalho, pois apesar das conquistas promovidas pelo processo de industrialização, fatores negativos também foram intensificados, como os constantes acidentes de trabalho que ameaçavam a manutenção da produção e rebaixavam os lucros. Portanto, o Tratado de Versalhes trouxe avanços nessa direção, por fazer com que diversos países signatários se comprometessem em desenvolver nos seus respectivos Estados-Nação uma legislação social e trabalhista (FALEIROS, 2000).

Nesse quadro, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) desempenhou função primordial na promoção da disseminação de preceitos sobre a promoção de justiça social no mundo do trabalho, a partir da realização de diversas recomendações e na reunião de distintas forças sociais em convenções e conferências, de maneira a auxiliar vários países no desenvolvimento de suas respectivas legislações sociais (FALEIROS, 2000).

Com a disseminação da teoria do risco social²³ globalmente, os empresários brasileiros identificam uma nova oportunidade em relação à constituição de caixas de aposentadorias e pensões com caráter mais amplo do que o assistencialismo empresarial que vinha sendo propagado em algumas empresas. Quer dizer, uma alternativa ao clima de agitação entre os operários das ferrovias que ameaçavam a paralização por completa do setor de transportes e poderiam, num futuro próximo, resultar em profundas perdas para o capital, não somente econômicas, mas também, políticas e sociais (SANTOS NETO, 2018). Conforme indica Santos Neto (2018, p. 31):

As CAPs (Caixas de Aposentadorias e Pensões) emergiram na década de 1920 como expressão da vitória dos capitalistas sobre os trabalhadores e da imensa repressão depois das greves operárias realizadas ao longo da década de 1910 e começo da década de 1920, em que milhares de trabalhadores foram expulsos do país, presos ou assassinados.

Nessa conjuntura, os operários são obrigados a mudar de tática e exaltar a legislação social como uma conquista da classe trabalhadora em direção à uma espécie de proteção social,

²³ Segundo Maloy (1976) outro fator que favoreceu a disseminação da teoria do risco social no Brasil foi o engajamento de intelectuais ativistas brasileiros – na maior parte integrantes das classes médias – inquietos com a não intervenção sobre a questão social. Assim, tomaram a iniciativa de analisar modelos internacionais, com ênfase para as experiências alemã e argentina, de modo a formatar “três linhas de argumentação: 1º) o Brasil estava demonstrando seu atraso, deixando de enfrentar o problema, como o haviam feito as nações mais adiantadas; 2º) como signatário do tratado e membro da Organização Internacional do Trabalho, o Brasil assumira, perante o mundo, um compromisso moral e legal de resolver a questão social; 3º) a mais sutil, de que os problemas no Brasil ainda não eram tão sérios quanto os dos países mais industrializados e, portanto, mediante reformas prudentes e oportunas, o País poderia adotar um processo mais harmonioso de desenvolvimento” (MALOY, 1976, p. 8). O autor enfatiza que esta última perspectiva foi utilizada por Vargas como mecanismo ideológico para coesão classista.

de maneira a situar em segundo plano as estratégias de resistência que apresentavam como instrumento de ação greves e manifestações (SANTOS NETO, 2018).

O projeto de criação das Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs) foi proposto por Eloy Chaves – deputado federal – sob influência dos proprietários da São Paulo Railway Company, a partir de pressupostos do liberalismo. Assim, apresentou como inspiração o modelo bismarckiano de origem alemão, bem como a legislação previdenciária argentina, na qual a sua lógica estava balizada no controle e cooptação do movimento operário mediante a concessão de benefícios e serviços e na geração de lucros, em consideração ao paradigma emergente da capitalização sobre o qual estava fundamentado (MALOY, 1976).

O paradigma da capitalização no Brasil, segundo Oliveira e Teixeira (1989), pode ser demarcado temporalmente, no início do século XX, em dois estágios distintos: antes e depois de 1930. No período que antecede a década de 1930, o sistema de previdência caracterizou-se como eminentemente civil, em que a composição dos fundos de pensão privados estava sobre a administração dos empresários e trabalhadores e o financiamento far-se-ia pela contribuição destes e dos usuários do transporte público. Sobre essa relação, os autores afirmam:

No sistema das CAPs estabelecidos pela Lei Eloy Chaves, as *próprias empresas* deveriam recolher o conjunto das contribuições das *três fontes* da receita. Ou seja: as suas próprias contribuições (1/12 de 1% da renda bruta do ano anterior, por mês); as contribuições dos trabalhadores (descontadas mensalmente dos salários, folha; e as contribuições dos usuários dos serviços da *empresa* (o montante correspondente ao imposto cobrado sobre os preços, arrecadado no mês).

Esse conjunto de contribuições era então depositado, pela empresa, diretamente na conta bancária *da sua Caixa de Aposentadorias e Pensões* (Artigos 4º e 5º). Estabelecendo-se, portanto, uma *relação direta entre cada empresa e sua Caixa*, através da qual essa última recebia o total da arrecadação a que tinha direito por lei. Sem qualquer mediação estatal nestes trâmites financeiros, portanto (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1989, p. 33-34).

As CAPs, forneciam os seguintes benefícios e serviços: aposentadoria por invalidez (exigida a carência de 10 anos na prestação de serviços, que poderiam ser dispensados caso decorressem de acidente de trabalho), aposentadoria ordinária (após comprovados 30 anos de serviço e 50 anos de idade), auxílio funeral, pensão-por-morte, auxílio serviço-militar, além de serviços de saúde (internação hospitalar, cirurgias, atendimento médico e outros) e disponibilidade de medicamentos para compra com preços abaixo do valor de mercado (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1989).

Nos anos que sucedem a década de 1930, foi inaugurado o modelo de previdência público-privada, também sob a ótica do seguro social capitalizado, mas com algumas

particularidades, especialmente, no que concerne a presença da intervenção estatal. O Estado, neste caso, atua na fiscalização e administração dos recursos arrecadados com as contribuições dos trabalhadores, empregadores e do próprio Estado, configurando o modelo de financiamento tripartite. A arrecadação das contribuições em posse do Estado, então, fora transferida para o Banco do Brasil com a finalidade de propiciar inversões públicas.

O modelo de capitalização, portanto, para Oliveira e Teixeira (1989), sob direção civil, poderia ser classificado como um sistema “pródigo” em comparação com o modelo público-privado de orientação contencionista instaurado no pós-1930, posto que este último promoveu uma legislação fundada na visão de tecnocratas que consideravam as CAPs um modelo excessivamente amplo, fadado a um déficit futuro, caso não houvesse a realização de uma reforma no sistema e a restrição no acesso e usufruto dos benefícios e serviços.

Em contraposição à perspectiva de Oliveira e Teixeira (1989)²⁴, de compreensão do sistema das CAPs como “pródigo”, as produções de Neto (2018) e Manfrim Júnior (1998) percorrem o caminho inverso, no sentido de que apontam limites impostos pela elaboração e implantação deste modelo. Ambos os autores tomam pontos de partida distintos, o que pode justificar a diferença de perspectivas de análise, pois enquanto Santos Neto (2018) e Manfrim Júnior (1998) retomam o processo de construção de meios para enfrentamento à questão social e trabalhista desde o final da escravidão, Oliveira e Teixeira (1989) partem do marco histórico introjetado pelas CAPs, incorrendo a crítica sobre autores que consideram que, somente, com a institucionalização da previdência pelo Estado, que se pode afirmar efetivamente a consolidação desta como um tipo de política pública de proteção social.

Na abordagem do sistema das CAPs, Santos Neto (2018) traz inúmeras críticas, com destaque para a explicitação de quem foi Eloy Chaves e qual projeto societário esta figura representava. Nesta situação, afirma:

O conhecido deputado federal pelo Partido Republicano Paulista (PRP) Eloy Chaves era o principal acionista da maior instituição financeira privada do Brasil (Banco Comind), um dos maiores produtores de café e proprietário de algumas das maiores fazendas do mundo (Fazenda Ermida); controlava extensas propriedades de terras com plantio de eucalipto, cana-de-açúcar e laranja; era proprietário de diversas empresas, entre elas as companhias de

²⁴ Existem diversas interpretações acerca da configuração das CAPs e do modelo que a sucede, responsável pela criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs). No geral, essas interpretações convergem em torno de três perspectivas: como conquista da classe trabalhadora no tocante a construção de uma premissa de proteção social; como concessão da classe burguesa de forma a garantir a reprodução da força de trabalho e, consequentemente, a acumulação capitalista; ou, por fim, como impeditivo a ação revolucionária. A partir disso, esclarece-se que há algumas propriedades e visões específicas das produções teóricas dos autores abordados neste estudo, que hora convergem ou não.

energia elétrica (Central Elétrica Rio Claro e Empresa Elétrica de Jundiaí), indústria de cerâmica (Cia. Cerâmica Jundiaense) etc.

No campo da repressão e da luta contra os trabalhadores, assumiu a Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo durante os governos de Rodrigues Alves (1912-16) e Altino Arantes (1916-1920). Eloy Chaves era um dos homens mais ricos e influentes não somente da região do Vale do Paraíba, mas do Brasil. Ele configurava-se como a síntese da nova burguesia brasileira, atuando concomitantemente na esfera agrária e industrial e exercendo ainda as funções políticas de controle do poder político expresso no Executivo, no Legislativo e no Judiciário. Exerceu função de promotor público, deputado e secretário de segurança; constituía a perfeita síntese da burguesia autocrática brasileira (SANTOS NETO, 2018, p. 33-34).

Deste modo, é possível inferir que tanto Chaves quanto o grupo social que este representava apresentavam interesses específicos, em particular, na acumulação de novas reservas para o capitalismo, uma vez que, os proprietários das empresas também possuíam investimentos financeiros em bancos, com as quais as CAPs mantinham relação direta²⁵. Somente em 1923, a lucratividade em juros obtidos pelos bancos com as CAPs foi da ordem de “75.179\$665 e em 1929 em 5.735.788\$665 contos de réis, o que nos faz imaginar o significativo impulso dado pelo funcionamento da previdência aos bancos, mais precisamente os que recebiam essa parte do patrimônio” (MANFRIM JR., 1998, p. 128).

A administração das CAPs, inicialmente, quando instituídas em 1923, foi concebida a partir da estrutura de conselhos administrativos, que contavam com a participação de trabalhadores e de empresários. Nessa estrutura, os trabalhadores da respectiva empresa, vinculada a uma caixa de aposentadoria e pensão, poderiam escolher seus representantes por intermédio de votação para mandatos de 3 anos. Apesar disso, destaca-se que a participação dos representantes dos trabalhadores nos conselhos administrativos ocorria de forma subsidiária, pois prevaleciam as decisões dos empresários sobre as principais questões, visto que estes detinham a posse sobre a presidência e maioria nos assentos do conselho (VASCONCELOS, 2017).

Conjuntamente a estrutura dos conselhos administrativos, também foi instituído legalmente, pelo Decreto nº 16.027 de 30 de abril de 1923, o Conselho Nacional do Trabalho (CNT), que se tratava de órgão consultivo, ligado ao poder público, voltado para a fiscalização das Caixas. Os membros do CNT deveriam ser indicados pelo Presidente da República, sendo composto por representantes dos empresários, trabalhadores, governo e técnicos – com

²⁵ Isso não significa afirmar que não houvesse uma fração ou grupo da burguesia nacional que se opusesse a tal projeto. Pelo contrário, uma fração da burguesia agrária clássica brasileira negava-se a reconhecer a questão social e trabalhista, posto que para eles também significava o reconhecimento de uma espécie de “cidadania” a classe operária que, como afirmado em linhas anteriores, pertencia somente à classe dominante.

conhecimento jurídico sobre a questão trabalhista (MANFRIM JR., 1998). Contudo, essa organização praticamente não se mostrou atuante até sua reformulação pela Constituição de 1926 (MANFRIM JR., 1998), encarregada de inserir sobre as CAPs, ainda que minimamente, um controle estatal. Trecho do Jornal Diário do Povo, publicado em 6 de julho de 1924, com o título “O operariado, outro encalhe?”, evidencia uma fração da realidade enfrentada pelos operários junto ao projeto Eloy Chaves:

[...] as classes laboriosas não tem representantes diretos. A lei dos ferroviários além de assim superficialmente discutida – se é possível chamar a atenção ao que houve em torno do projeto Eloy Chaves – tem sido executada tumultuariamente, conforme o capricho das empresas mais audaciosas e interpretada as vezes de modo absurdo pelo conselho nacional do trabalho, onde igualmente os operários não encontram uma voz que os defenda” (DIÁRIO DO POVO, 1924, p. 4 apud MANFRIM JR., 1998, p. 120).

A reforma no sistema de capitalização das CAPs, introduzida pela Constituição de 1926, ocorreu a partir da emergência de forças sociais de cunho corporativista, tanto no ambiente empresarial, como nos “sindicatos pelegos” de cunho reformista (MANFRIM JR., 1998). O Decreto nº 5.109 de 1926, então, estendeu a cobertura para os marítimos e portuários, bem como estabeleceu o “Estatuto da Estabilidade no Emprego”, após contados dez anos de efetivo exercício do trabalho na mesma empresa, entidade ou instituição (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1989).

Outrossim, notabilizaram-se mudanças no âmbito do CNT, nas quais se instituiu uma obrigação às CAPs de enviar relatórios anuais para esta estrutura estatal. Essa lei realizou a abertura, inclusive, de precedentes para que os membros dos conselhos administrativos das Caixas pudessem ser destituídos dos respectivos cargos a qualquer tempo, caso agissem de forma a prejudicar o bom andamento dos serviços prestados pelo modelo previdenciário vigente (MANFRIM JR., 1998).

Ressalta-se que, nesta época, a frente de organização do movimento operário estava subdivida em três, quais sejam: os reformistas, na maior parte, de cunho corporativista; os comunistas; e os revolucionários anarquistas. As alianças intersindicais favoráveis à existência das CAPs e a uma política de conciliação de classes ficou a cargo dos reformistas e comunistas, enquanto que, a pequena parcela que restou dos anarquistas no país, após a legislação supracitada de 1907, responsável por expulsar do país as lideranças mais radicais, mantinham duras críticas a nova legislação e a intervenção estatal, como fica nítido no segmento do Jornal “A Plebe” de abril de 1927, em que afirmam:

A Lei nº 5.109, de 20 de dezembro de 1926, que reorganiza a Caixa de aposentadorias demonstra essa verdade de uma maneira tão clara, que só os cegos de inteligência não poderão verificar.

Estabelece essa lei, obrigatoriamente, o desconto de 3 por cento nos salários de todos os trabalhadores, além do desconto de um mês completo dos salários de cada obreiro, em 24 prestações!

A que vão ficar reduzidos os salários dos operários que, em média, ganham de 210.000 a 240.000?

Se nos obrigam a pagar o benefício que dizem nos conceder, que, ao menos, nos aumentem os salários, para que nossa penúria não aumente, enquanto eles, os ricos, os grandes acionistas continuarão a acumular fortunas ainda passando por amigos dos operários.

Outra seria a situação, se os trabalhadores ferroviários estivessem unidos, bem organizados, porque, solidários entre si, poderiam fazer valer os seus direitos. Quando nos organizaremos ferroviários? Os ricos, estão unidos em suas associações de classe – e eles poderiam dispensar isso. Mas nós continuamos dispersos, iludindo-nos com os benefícios de leis enganosas, quando deveríamos estar bem organizados.

Unimo-nos, pois, ferroviários! (EDITORIAL DO JORNAL A PLEBE, 1923 apud MANFRIM JR., 1998, p. 118-119).

Nessa citação, tornam-se latentes as percepções de rupturas no próprio proletariado, na direção do que Faleiros (2000) aborda sobre a existência de grupos e frações com interesses distintos dentro de uma mesma classe social e acerca da possibilidade de coalizões (alianças e compromissos) entre classes distintas, a partir da emergência de pautas em comum.

Declarar a existência de uma pauta em comum não significa, pois, a confluência em torno dos mesmos interesses, uma vez que, uma pauta pode produzir resultados distintos para diferentes classes e suas frações. Foi esse o caso das CAPs, que ao atuar para atenuar as desigualdades sociais de uma parcela da classe trabalhadora, tornou-a um fenômeno natural e duradouro, a partir da não-interferência sobre a exploração do trabalho, base estruturante da acumulação e reprodução do capitalismo, bem como da legitimação de um perfil da classe dominante (seus grupos e frações) que, por intermédio da concessão de leis sociais, aparece no nível do imediato como receptivo as demandas dos trabalhadores.

Esta concepção desconsidera o caráter contraditório que permeia a elaboração de políticas sociais, que tem nas lutas sociais um dos elementos determinantes para a ampliação, redução ou extinção dos direitos conquistados e os que ainda podem vir a emergir. A ausência de uma organização combativa cada vez mais vai contribuir para afirmar, portanto, as necessidades emanadas do capital sobre o trabalho e para a apreensão do Estado como mediador, única via pela qual os trabalhadores conseguiriam estabelecer seus direitos por meio de alianças e/ou coalizões políticas.

A legislação de 1926, nessa direção, trouxe como consequência a expansão da cobertura em detrimento da perda de direitos, com destaque para as frações de jovens - menores de 18 anos - e pessoas próximas a obter a aposentadoria por tempo de serviço, dado que, após a criação do Estatuto da Estabilidade iniciou-se conjuntamente uma política de impasses ao reconhecimento do tempo de serviço (MANFRIM. JR., 1998).

A Lei nº 5. 109, de 20 de dezembro de 1926, nessa perspectiva, demarca uma das tendências históricas que acompanha a política previdenciária até a contemporaneidade: a realização de reformas sob o argumento de aprimoramento técnico e de garantia da continuidade de um modelo de previdência “saúdavel”, capaz de manter e conceder novos benefícios e serviços, de maneira a escamotear a redução e/ou restrição de direitos em benefício de interesses de *lobbies* burgueses da elite nacional brasileira.

Considera-se neste estudo que o argumento de Oliveira e Teixeira (1989) acerca da conjectura de caracterização das CAPs como uma estrutura “pródiga” na conformação de um sistema privado “civil”, sem intervenção estatal, é pertinente do ponto de vista da análise documental, em particular, das legislações inerentes ao período, no entanto, não produzem o mesmo significado quando analisados a partir da perspectiva histórico-crítica e em consideração a categoria da contradição, uma vez que, tal direcionamento pode vir a deslegitimar todas as iniciativas históricas dos trabalhadores de elaboração de uma proteção a sua classe no Brasil, de modo independente do mercado e do Estado, capaz de fazer pressão para certificação de uma cidadania do proletariado.

Por efeito da expansão das CAPs e da obrigatoriedade filiatória que vinculava, os auxílios mútuos mantidos pelos trabalhadores foram, gradativamente, enfraquecidos até a completa extinção. Cabe situar que, apesar das perdas em torno da autonomia de algumas atividades empreendidas, essa fração do proletariado, formada na maior parte por imigrantes estrangeiros, ainda detinha mais “privilégios” do que os demais brasileiros (trabalhadores informais, rurais e *lupem* proletariado), que continuavam a mercê da caridade privada da burguesia agrária mediante doações para hospitais, santas casas e outras, expressão da herança escravocrata nacional e da teoria de bem-estar liberal, que associado ao positivismo, disseminou a tese de impossibilidade de garantia do bem-estar coletivo (FALEIROS, 2000).

Conclui-se, portanto, que o modelo de previdência privado, com caráter “restrito” por estar direcionado a uma pequena parcela do recém constituído proletariado (que representava um obstáculo a acumulação capitalista, tendo em vista a centralidade ocupada pelas ferrovias e portos no escoamento da produção), foi resultado da necessidade do capital de controle sobre

este segmento para manutenção do *status quo*, diante das continuas lutas sociais dessa fração dos trabalhadores mais politizada.

Do mesmo modo, o significado de bem-estar produzido pelo “liberalismo à brasileira” também acompanhou a necessidade de manutenção do *status quo*, não tardando a se modificar diante de uma nova conjuntura, a partir de sinais do enfraquecimento da fração burguesa dominante no final da década de 1920, ou seja, a burguesia agroexportadora. Salienta-se que, entre 1923-1929, as receitas das CAPs praticamente triplicam, em paralelo a desaceleração da lucratividade no âmbito das ferrovias (MANFRIM JR., 1998).

A crise iniciada no setor de transportes ferroviários deu-se porquanto pela necessidade de alto investimento e retorno de longo prazo, sendo agravada com a desaceleração econômica mundial introjetada pela crise de 1929²⁶. Os empresários do setor ferroviário brasileiro, então, devido à crise, abandonaram os compromissos assumidos, sobretudo, com os consórcios operacionais destes empreendimentos firmados com o setor estatal, bem como negligenciaram o compromisso assumido para com as CAPs. Nesse e em outros setores da economia, iniciou-se uma política de congelamento ou redução dos salários e de demissão em massa, colaborando para que o desemprego seja elevado “à cifra de 150.000 trabalhadores, numa população total de 37.600.000 habitantes” (MANFRIM JR., 1998, p. 145).

Na cena internacional, sobressaíram-se a necessidade de superação dos obstáculos impostos pela crise global, articulada a nova ameaça nazifascista em ascensão durante a década de 1930. Dentre as estratégias de superação da crise, impôs-se a readaptação do sentido de bem-estar, de forma a requisitar a atuação do Estado. Acerca desta nova relação empreendida pelo Estado, mercado e sociedade, firmada, principalmente, na reelaboração do modelo de seguro social para os trabalhadores, Faleiros (2000, p. 21, grifos originais) argumenta:

Toda teoria liberal do bem-estar está baseada no mercado e no consumo. É no mercado que os indivíduos, átomos sociais, devem procurar satisfazer suas preferências, seus gostos, segundo uma curva de indiferença. (Supõe-se que um operário que produz um automóvel de luxo não tenha interesse em possuí-lo). Assim, supõe-se que todos os bens que “atendam” as “necessidades básicas” do homem estejam no mercado: alimentação, moradia [...]. Os

²⁶ A crise de 1929 conformou-se como uma das maiores e mais marcantes do sistema capitalista. Nesse sentido, foi descrita por estudiosos como Netto (2012), como de caráter sistêmica, na qual não se tratou de um mero obstáculo ou impedimento à acumulação, mas envolveu “toda a estrutura da ordem do capital” (NETTO, 2012, p.415). O fenômeno em destaque, disseminou-se a partir do *crack* da bolsa de valores de Nova York e se prolongou ao longo da década de 1930, configurando-se em um dos indicativos que colaboraram para a deflagração da Segunda Guerra Mundial. Para Mota (2015, p. 45) “a crise de 1929 implicou um conjunto de mudanças estruturais, marcadas pela instauração de um novo padrão de acumulação, que exigiu transformações não apenas nos métodos e processos de trabalho, mas principalmente na gestão da força de trabalho em prol da formação e constituição do trabalhador-consumidor, que é o sujeito social da sociedade fordista”.

subsídios do Estado têm por objetivo manter os subsídios das empresas que se dedicam em produzir certos produtos essenciais [...]. Estas subvenções tem por objetivo manter estável a demanda em caso de infra ou da superprodução. A retirada destas subvenções dos Estados capitalistas para deixar “*livre*” o preço no mercado, depende das conjunturas econômicas e sociais e, portanto, não é o mercado que conduz a produção com sua “*mão invisível*”.

Em conformidade com essa lógica, no Brasil, assim como nos diversos países do globo, introjetaram-se novas funções para o Estado, que, deixou de ser um simples mediador de negociações da burguesia agroexportadora, para se configurar como protagonista num cenário de estímulo ao modelo de substituição de importações para o abastecimento do mercado interno, diante do declínio da agroexportação.

O seguro social, portanto, desempenhou função indispensável nesta nova tratativa, como sustentáculo da aplicação da teoria liberal do bem-estar no campo social, com destaque para a configuração de um sistema de custo-benefício que instaurou uma renda mínima, com capacidade de promover o consenso social e estimular o consumo no âmbito do mercado (FALEIROS, 2000).

2.2 O MODELO DE PREVIDÊNCIA PÚBLICO-PRIVADO DURANTE O PRIMEIRO PERÍODO VARGUISTA (1930-1945)

A crise do modelo político-econômico agroexportador brasileiro apresentou como determinantes elementos externos, a exemplo, da crise internacional, como disposto na seção anterior. Mas também internos, a partir da emergência de novos atores no cenário nacional, como o aumento progressivo do proletariado industrial, um rearranjo entre a burguesia industrial e uma fração da burguesia agrária e a ascensão de uma classe média formada por tecnocratas (profissionais liberais e militares), insatisfeitos com suas posições no *status quo* e direcionados para a revisão e/ ou reforma do sistema com base em um argumento técnico-científico e nacionalista (MALOY, 1976; FALEIROS, 2000).

Em 1930, então, ocorreu a “Revolução” de 1930, que pôs fim no nível da aparência²⁷ à antiga política “dos governadores” ou a chamada “República do café com leite”, de modo a exarar uma nova confluência entre capital agrário e industrial pela intermediação do capital

²⁷ Segundo Oliveira e Teixeira (1989, p. 136) “a revolução de 30 foi promovida basicamente por uma coalizão entre setores dissidentes das oligarquias agrárias dos estados exportadores; setores das oligarquias agrárias dos estados não-exportadores; e uma facção radical, principalmente militar jovem, das classes médias urbanas (‘os tenentes’).” Os autores acrescentam que Vargas, posteriormente, busca ampliar a coalização agregando trabalhadores urbanos e o segmento dos empresários.

financeiro (SANTOS NETO, 2018). Em outras palavras, mediante a inserção de novas relações entre Estado e sociedade, a partir da afirmação de um modelo liberal-corporativo populista, observaram-se, por um lado, a transmutação do capital agrário em capital industrial e financeiro e, por outro, a utilização de instrumentos de conciliação e cooptação da oposição, com vistas a integração controlada das classes subordinadas (FALEIROS, 2000). Nesse sentido, pela primeira vez, colocaram-se em cena medidas de antecipação às reivindicações da classe trabalhadora, por intermédio da concessão de benefícios e serviços públicos, que, em essência, visavam à garantia da legitimidade dos interesses da classe dominante.

Segundo Faleiros (2000), a nova coalizão de poder, sob tutela do Estado Burguês²⁸, desenvolveu-se defronte de uma classe média e de uma classe trabalhadora fragmentada e desorganizada, em que o Estado, representado principalmente na figura de seu presidente – Getúlio Vargas, despontou como representante dos diferentes interesses. Com isso, utilizou da ideologia nacionalista como mediação para esvaziar as relações classistas e os conflitos de classe, substituindo-os por relações pessoais despolitizadas, com base na consolidação de aparelhos de integração, quais sejam: os sindicatos cooptados, o partido oficial, a justiça do trabalho, a tecnocracia e a legislação social.

Pode-se afirmar, diante disso, que uma das primeiras medidas do governo Vargas, com vistas a intervenção nas relações entre capital e trabalho, em conformidade, com a demanda do capital de promoção de transformações estruturais com capacidade de preservação da dominação e da apropriação burguesa, foi a constituição de uma tecnoestrutura estatal (IANNI, 1977). A tecnoestrutura estatal representou “uma estrutura de poder largamente apoiada em novas organizações burocráticas, dispondo de recursos específicos e de um certo tipo de pensamento técnico-científico” (IANNI, 1977, p. 315), na qual a tecnocracia foi um componente fundamental, uma vez que, era formada por técnicos integrantes dos mais diversos órgãos do Poder Executivo.

Sob essa premissa, Vargas promoveu a criação, por meio do Decreto nº 19.443 de 26 de novembro de 1930, do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (MTIC), com ênfase sobre uma lógica reformista e conciliatória. O órgão fez parte da estratégia varguista e de seus apoiadores que “procuraram aumentar o poder regulador autônomo do Estado, reunindo os grupos de pressão em potencial num sistema de grupos oficialmente reconhecidos, divididos

²⁸ É pertinente situar que no final da década de 1930 e início da década de 1940, em nível internacional, notabiliza-se a assunção da política de conciliação de classes por intermédio do capitalismo monopolista e das políticas sociais, esta última em expansão após a formatação do relatório Beveridge (FALEIROS, 2000).

horizontalmente entre si, mas integrados, a nível da elite, numa estrutura vertical do topo para a base” (MALOY, 1976, p. 11).

Dentro dessa racionalidade, o operariado (apassivado), por intermédio de ferramentas de cooptação e de controle, conformou a base sobre a qual o regime varguista se consolidou. Nessa perspectiva, Vargas tratou de elaborar um “Anteprojeto de Lei Sindical” nas palavras de Manfrim Júnior (1998), por meio do Decreto nº 19.770 de 1931, que previa a regulamentação dos sindicatos pela ferramenta de cadastramento no âmbito do MTIC, num contexto de desemprego massivo e de greves gerais ou parciais que, na época, contou com a participação de mais de quarenta mil trabalhadores (MANFRIM JR., 1998).

O objetivo do governo com a regulamentação sindical foi elucidado pelo discurso do ministro do MTIC, Lindolfo Collor, descrito a seguir:

Com a criação dos Sindicatos Profissionais, moldados em regras uniformes e precisas, dá-se às aspirações dos trabalhadores e às necessidades dos patrões, expressão legal, normal e autorizada. O arbítrio, tanto de uns como de outros, gera a desconfiança; é a causa de descontentamento, produz atritos que estalam em greves e lockouts. Os sindicatos ou associações de classe serão os para-choques dessas tendências antagônicas (TRONCA, 1983 apud MANFRIM JR., 1998, p. 195).

Esse mecanismo, portanto, incidiu na neutralização dos trabalhadores como força opositora e despolitizou a atuação sindical, desvinculando-a de sua posição estratégica na organização autônoma do proletariado (MALOY, 1976). Para estimular a filiação de trabalhadores e a adesão de cada vez mais sindicatos à base governista, atuou-se em duas frentes.

A primeira frente, ofereceu vantagens aos líderes sindicais em direção ao aumento da arrecadação, do número de filiados e, conseqüentemente, de incidência do seu poder de influência por se responsabilizar pela intermediação das concessões promovidas pelo governo. A segunda frente conformou o meio pelo qual a primeira frente foi consolidada, ou seja, a partir da fundação de um assistencialismo e de uma assistência jurídica no âmbito dos sindicatos. O assistencialismo atribuiu bens e serviços de necessidade imediata aos trabalhadores filiados e seus dependentes e a assistência jurídica, por sua vez, interviu nos conflitos trabalhistas, de modo a representar os trabalhadores filiados aos sindicatos, reconhecidos por lei, junto à recém-criada Justiça do Trabalho.

A Justiça do Trabalho, do mesmo modo, solidificou um sistema conciliatório de forma a promover o fetichismo dos conflitos coletivos trabalhistas, transmutando-os em casos isolados

e/ou individualizados por demanda de cada trabalhador ou de um pequeno grupo reunido por empresa. Apesar da resistência de alguns segmentos dos trabalhadores em aderir aos novos sindicatos, esses foram duramente reprimidos pelo Departamento de Ordem Política e Social (DEOPS), que os denominava de “agentes infiltrados” (MANFRIM JR., 1998, p. 184).

A estratégia de Vargas, por este ângulo, inicialmente, centrada na restrição da autonomia do operariado, firmada sobre os sindicatos cooptados e a justiça do trabalho, não tardou a alcançar o mecanismo de proteção social formalizado nas CAPs. Acompanhando o movimento da economia e da emergência de novos setores estratégicos, a proteção social foi deslocada “daqueles dedicados a atividade de infraestrutura, que atuavam no setor de exportação, para os do sistema bancário e comercial e, finalmente, para os do setor industrial, economicamente mais fraco” (MALOY, 1976, p. 12).

Dito de outro modo, iniciou-se um processo de sucateamento no âmbito das CAPs, que influenciou na construção do apoio necessário para a reforma do sistema. A passagem exposta em prosseguimento, descreve trecho do pronunciamento de Vargas, ocorrido no ano de 1931. O trecho evidencia o mecanismo de orientação do novo sistema previdenciário, isto é, o caráter contencionista:

O exame meticoloso e continuo da situação financeira das Caixas, cujas despesas têm aumentado de modo considerável, deu margem a que se verificasse ser a mesma precária e reclamar a adoção de providência pronta e eficaz, que lhes garantisse o melhor funcionamento. Em vista disso, o Governo resolveu, como medida de emergência, até que seja reformulada a legislação a respeito, *suspender*, pelos Decretos n. 19.554, de 31 de dezembro de 1930, e 20.048, de 28 de maio último (1931) a *concessão das aposentadorias ordinárias e extraordinárias*, permitindo, apenas, a das que se concedem por invalidez e as pensões aos herdeiros (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1989, p. 77, grifos originais).

O objetivo do governo Vargas, nesta situação, tratou de interferir diretamente em uma das expressões do conflito capital e trabalho, com ênfase sobre o apossamento do montante de recursos arrecadados com as contribuições destinadas a PS, que como se demonstraram em linhas posteriores, financiou a industrialização nacional. Malgrado o argumento deficitário acerca das CAPs, a análise sobre o orçamento, no período de 1923 a 1930, revelou que as despesas com os segurados e dependentes empreendidas no sistema não ultrapassou 65% da receita (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1989).

A reforma do modelo previdenciário foi inserida, inicialmente, por meio do Decreto nº 20.465 de 1931, que estabeleceram, de um lado, a contenção das despesas com benefícios e serviços, especialmente, em relação às aposentadorias e pensões, que foram reduzidas em cerca

de 15%, e à assistência médico-hospitalar e, de outro, a expansão da cobertura com a criação de novas CAPs, no qual a abrangência de novos segmentos da classe trabalhadora visou corroborar para o aumento da arrecadação e se antever as hodiernas manifestações (SANTOS NETO, 2018).

Somente, em 1933, foi introduzido um novo paradigma com a criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), organizados por categoria profissional, no âmbito nacional, que coexistiram com as CAPs até meados da década de 1950. A premissa de organização por categoria baseou-se na nova estrutura sindical, inaugurada no mesmo período, que limitava o número de categorias filiadas por sindicato em nível nacional. Esse padrão particularista manteve e, até mesmo, enrijeceu a divisão do proletariado de acordo com ocupações específicas. Ou seja, fragmentou ainda mais a classe trabalhadora, posto que as concessões e/ou conquistas nos diversos institutos passaram a ser diferenciadas em função da organização da categoria profissional e do papel desempenhado por essa no processo de acumulação capitalista (MALOY, 1976).

A reforma do sistema previdenciário ocorreu sob os cuidados dos tecnocratas, convidados por Vargas para compor o Ministério do Trabalho. Esses dispunham de largo conhecimento sobre a área previdenciária e trabalhista, posto que militavam sobre esta causa desde meados da década de 1910. Pode-se afirmar que, uma das *tendências* históricas inerentes a PS aflora neste contexto, isto é, *o usufruto dos tecnocratas para estabelecer uma retórica tecnicista e burocrática, pouco sensível a compreensão pelas classes menos escolarizadas*.

A ênfase desse artifício, deu-se mediante a construção de barreiras forjadas pela cultura de não participação das classes subordinadas na formulação da política previdenciária por ausência de elementos teórico-técnico-acadêmicos. Os tecnocratas, desse modo, como integrantes da tecnoestrutura estatal que, por sua vez, também comportou “os próprios meios necessários a elaboração, execução e controle da política econômica do governo” (IANNI, 1977, p. 315), tornaram-se um dos elos para a implicação recíproca entre “relações de dominação (política) e apropriação (econômica)” (IANNI, 1977, p. 316), bem como um dos determinantes para a atribuição de uma nova dimensão ao Poder Executivo que, em contexto ditatorial ou não, adquiriu status superior ao Poder Legislativo e a própria democracia representativa, principalmente, por deter os elementos de planejamento de curto, médio e longo prazo (IANNI, 1977).

Diante disso, devem-se enaltecer que, mais do que uma política social subjugada a política econômica, *a política previdenciária*, apresentada como foro calcado no alcance da

estabilidade e no ajuste atuarial, *conformou-se como fruto de interesses eminentemente políticos*, como destacado no segmento a seguir:

Os problemas, da forma, amplitude, e valor das prestações e dos benefícios e serviços nos sistemas de Previdência Social são questões de natureza essencialmente política, ao contrário do que ocorre no seguro privado, comercial. Em outras palavras: *quem* vai pagar (empregados, empregadores, consumidores, “Estado”) e *quanto* pela Previdência; quanto se vai gastar no total e com cada benefício e serviço; são questões cuja decisão depende essencialmente do poder de barganha de cada um dos elementos envolvidos no jogo. O surgimento da Previdência Social no país foi resolvido desta forma; as características do seu modelo, entre 1923 e 1930, também; bem como a questão da “contenção”, colocada após 30, e ainda a sua afirmação após 35 (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1989, p. 110-111, grifos originais).

Os autores, portanto, sustentam a ideia de subserviência dos tecnocratas como elemento político-ideológico para a estabilização da “teoria do Seguro Social’ ou ‘teoria do modelo de capitalização’” (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1989, p. 111), balizada na utilização da poupança compulsória dos trabalhadores para financiamento de empreendimentos específicos públicos ou privados que, em tese, poderiam atribuir retornos financeiros no âmbito dos investimentos realizados para as caixas e institutos previdenciários.

A estratégia da capitalização em torno da consolidação de um sistema híbrido (público-privado), assim, conseguiu contornar a tendência natural dos regimes das CAPs de migração para um modelo de repartição, em que as despesas alcançam o total das receitas. Neste caso, para a manutenção da sustentabilidade do sistema de repartição tornaram-se necessário recorrer a duas ferramentas: o aumento das contribuições dos trabalhadores periodicamente, com alterações das regras de acesso aos benefícios e a garantia de contribuições contínuas dos empregadores (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1989).

O governo Vargas optou, então, pelo modelo de capitalização público-privado, em consideração ao fato de que a poupança compulsória dos trabalhadores poderia ser revertida em prol de benefícios para a acumulação de reservas e lucros tanto pelo mercado quanto pelo próprio Estado, o que não se mostrava possível no regime de repartição, classificado pelos tecnocratas do período como excessivamente oneroso para todas as partes contribuintes (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1989).

O primeiro instituto criado, sob esta lógica, foi o Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Marítimos (IAPM), em 1933, seguido pelos Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciários (IAPC) e Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Bancários (IAPB), ambos criados em 1934. Apesar das particularidades na concessão de benefícios e serviços, pois

apresentavam legislações distintas, os respectivos institutos se empenharam no esforço em distinguir a concessão de benefícios em pecúnia da prestação de serviços, de forma alinhada à orientação contencionista governamental (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1989).

A prestação de serviços, no geral, relacionados a assistência à saúde (médica, cirúrgica e medicamentosa), constituiu-se como uma ferramenta de redução de gastos. Desta forma, a racionalidade previdenciária do pós-1930 distinguiu-se do modelo aplicado entre 1923-1930, uma vez que, enquanto as CAPs, no período citado, instituíam hospitais próprios para prestação dos serviços de saúde sem exigência de contribuições extras, os IAPs e CAPs – reformuladas no pós-1930, procederam, a partir do argumento da economia de recursos, à compra de serviços privados, ainda com características de “pequenas instituições privadas, pequenas clínicas, hospitais e consultórios, isolados entre si, e que, como tais, tinham que submeter-se às regras de jogo impostas por seu grande cliente” (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1989, p. 92). Além disso, passaram a fixar um teto de gastos com a prestação de serviços de assistência à saúde.

Nas CAPs, o Decreto nº 20.464 de 1931, fixou o teto em cerca de 8% para gastos com saúde, determinado com base nas despesas do ano anterior, sujeitas a aprovação do CNT. Devido aos inconformismos dos trabalhadores atendidos, o Decreto nº 21.081 de 1932 estendeu o teto para cerca de 10% da receita. A regra de 8% da receita total anual, também, foi aplicada para o IAPM, por meio do Decreto nº 22.872, de 29 de junho de 1933. No tocante, ao IAPB, inicialmente não foi recepcionado como atribuição do instituto a disponibilidade na prestação dos serviços de saúde, até a aprovação do Decreto nº 54 de 1934, que estabeleceu a destinação de 12% da receita para esse fim (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1989).

Ressaltam-se, a partir disso, que, a depender das regras do instituto, havia uma diferenciação na prestação dos serviços para ativos e inativos, a requisição de uma contribuição suplementar, ou ainda, a não abrangência de nenhum mecanismo de prestação de serviço médico-hospitalar. Este último recurso, foi aplicado ao Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários (IAPI), criado pela Lei nº 367, de 31 de dezembro de 1936.

O IAPI, maior instituto do país em termos de trabalhadores segurados, foi implementado tardiamente, em meados de 1938, por conta da emergência de um setor jovem entre os tecnocratas que tinham por finalidade fazer do instituto dos industriários uma nova experiência de capitalização, com vistas a contornar falhas identificadas nos demais institutos, a partir de preceitos atuariais e administrativos de cunho meritocrático focalista. Isso apenas mostrou-se possível, devido à baixa pressão política e sindical exercida pelos industriários, que tinham por característica a parca organização (MALOY, 1976).

Nessa situação, os tecnocratas do IAPI procederam a realização de um dos primeiros concursos para funcionários públicos no nível nacional. Inauguraram um processo interno de aprimoramento técnico, voltado a especialização dos funcionários públicos do instituto sobre a temática previdenciária brasileira e mundial. E, consolidaram regras de acesso aos benefícios, expressamente mais restritivas do que os demais institutos. Logo, não recepcionaram a aposentadoria ordinária e a assistência médica, somente, reconheceram o direito a benefícios em caso de invalidez (por intermédio da aposentadoria por invalidez e do auxílio doença) e morte do segurado, caso em que se disponibilizaram uma pensão por morte aos dependentes (MALOY, 1976; OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1989).

O trabalhador, por essa lógica, poderia passar toda a vida sem usufruir de nenhum benefício, embora tenha vertido contribuições periódicas. Em se tratando de orientação contencionista, o IAPI extrapolou todos os limites, uma vez que, estabeleceu revisões periódicas do valor dos benefícios já usufruídos pelos segurados e das taxas de contribuição dos trabalhadores ativos, que variariam de acordo com a arrecadação do instituto em conformidade com dois princípios: “possibilidade atuarial e a estabilidade” (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1989, p. 72).

Posteriormente, ainda em 1938, foram criados mais dois institutos. O Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (IPASE), que foi instituído pelo Decreto nº 288 de 1938, para servidores públicos do poder executivo, legislativo e judiciário, com características muito menos restritivas, visto que permitiu o acesso dos servidores públicos aos auxílios assistenciais como a pensão por morte e elaborou um modelo de assistência hospitalar próprio, bem como um plano de seguro complementar, na qual a adesão ocorreu de forma voluntária para aqueles que tivessem interesse em majorar o valor de suas aposentadorias. E, o Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas (IAPTEC), criado pela Lei nº 651 de 1938, que ofertou benefícios como a aposentadoria por “velhice”, a aposentadoria por invalidez, a pensão aos dependentes, em caso de morte do segurado, o auxílio funeral e outros, desde que realizadas contribuições suplementares (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1989).

O número de segurados filiados à PS quase que triplicou no período Vargas e, entre 1938 e 1939, as caixas e os institutos alcançaram superávits anuais de mais de 70%. Da mesma maneira, a economia brasileira, após 1933, apresentou indícios de superação das consequências da crise de 1929, tendo em vista o crescente processo de industrialização, até um novo retrocesso, em meados de 1939 (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1989).

Apesar dos ganhos reais em termos econômicos, o governo insistiu na manutenção do regime contencionista previdenciário. Esse aspecto possibilitou pressupor que a opção fez parte das requisições direcionadas ao Estado em torno da garantia de industrialização e da adequação brasileira aos requisitos do capitalismo internacional. Portanto, ao Estado incumbia a função de beneficiar a economia de mercado, com ênfase sobre o controle da mão-de-obra disponível e a regulação dos salários que, por meio da previdência, estabelecer-se-ia um mínimo com o qual qualquer trabalhador formal seria capaz de viver e, do mesmo modo, incentivar-se-ia a demanda e o consumo de produtos primários (de necessidade básica), mantendo intocadas as relações de produção e de exploração (FALEIROS, 2000).

Nesta lógica, aparentemente, estabeleceram-se critérios de normalidade e anormalidade, com base no acesso ou não ao mercado de trabalho formal e a capacidade de compra de bem-estar, mediante a política de seguro social. As respostas oferecidas pelo Estado a recém reconhecida questão social, nesse sentido, cumpriu a função ideológica de fragmentação da classe trabalhadora entre aqueles que podiam pagar ou não pelo acesso a proteção social. Coincidentemente, esse movimento legitimou a figura do presidente perante o segmento excluído, a partir da introdução de ações assistencialistas e/ou repressivas, ocupando o lugar historicamente atribuído à igreja e à burguesia agrária, com os seus respectivos auxílios (FALEIROS, 2000).

O controle social exercido pelo Estado sobre a sociedade, nessa perspectiva, não mediu esforços para adentrar outros segmentos, como no âmbito dos conselhos administrativos previdenciários. Cabe lembrar que o espaço dos conselhos, no contexto das CAPs, entre 1923-1930, detinha um caráter deliberativo, sendo composto por trabalhadores e empresários, embora não de forma paritária. Existia também, uma propensa tentativa de intervenção estatal na autonomia das CAPs, através do CNT, que demonstrou baixa efetividade (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1989).

A nova racionalidade imposta pela reestruturação dos conselhos administrativos os transformou em esfera consultiva ou de fiscalização, subordinada ao presidente ou diretor das entidades ou institutos previdenciários, a quem cabia exercer a função deliberativa em conformidade com os interesses governamentais (ASSIS, 2011).

Nessa situação, a indicação e nomeação do cargo de diretor ou presidente dos institutos tornou-se de incumbência do Presidente da República e, no tocante a escolha dos representantes dos operários (e até mesmo empresários), essa “deixou de ser feita por via direta e passou a sê-lo através dos sindicatos, salvo quando estes não existiam para as categorias em questão” (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1989, p. 122).

Os trabalhadores não filiados aos sindicatos oficiais e as profissões não regulamentadas estavam impedidas de participar dos conselhos de gestão do sistema previdenciário. Destacam-se que os sindicatos cooptados e os empresários, frequentemente, aproveitaram-se da posição ocupada nos conselhos, como verdadeiros “canais sociais” de legitimação junto a seu reduto, por meio de favores previdenciários e cabide de emprego (ASSIS, 2011; SANTOS NETO, 2018).

O CNT, nesta conjuntura do pós-1930, foi igualmente modificado, de forma a se sobrepor as instituições previdenciárias, assim:

Deixou de ser uma repartição de natureza meramente fiscalizadora, de recurso, atuando à distância e a *posteriori*, e transformou-se agora num órgão que ditava normas, fornecia quadros, definia planos impunha decisões, tinha que ser ouvidos previamente, etc. Em suma foi consideravelmente tolhida a autonomia decisória das instituições previdenciárias individuais, que passaram a ser quase que apenas executoras de planos e programas definidos mais centralmente. O que se considerada a perda da sua capacidade paralela de escolher dirigentes de forma autônoma, configura um processo global de subjugação da Previdência ao Estado (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1989, p. 130).

Não se pode esquecer que a previdência foi utilizada como uma das engrenagens para centralização do poder na esfera federal. Portanto, as mudanças empreendidas foram realizadas no sentido de validar estruturas de dependência, com destaque para a transmutação dos trabalhadores, por intermédio de suas contribuições para as CAPs e IAPs, em “investidores” do desenvolvimento do capitalismo no Brasil.

Salientam-se que a Constituição de 1934 trouxe inovações no sentido de estabelecer a contribuição tripartite, ou seja, vertida pelos trabalhadores, empregadores e pelo Estado. As contribuições da União foram subdivididas em ordinárias e extraordinárias. As ordinárias tinham duas fontes de receita como base: uma “quota de previdência” aplicada sobre os consumidores e taxas de previdência sobre as importações. As extraordinárias, então, eram retiradas de outras fontes do orçamento, não estando discriminada em normativa legal. Quanto aos trabalhadores, suas contribuições continuaram a ser descontadas na folha de salários e aos empregadores, notabilizaram-se alterações, a partir da equiparação da contribuição obrigatória destes, para com o conjunto da arrecadação das contribuições dos segurados empregados por empresa (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1989).

Em termos práticos, podem-se afirmar que o Estado jamais realizou contribuições contínuas como definidas em lei. Segundo Oliveira, Beltrão e David (1999), a dívida da união, neste período, iniciou-se a partir da insuficiência da arrecadação de impostos derivativos de

bens e serviços, denominada de “quota previdenciária”. Apesar de existirem outros meios de aporte da União à previdência, esses jamais foram realizados.

No que se refere as contribuições dos empregadores, a situação pode ser considerada mais gravosa, tendo em vista a convivência e naturalização do Estado para com a prática de sonegação em relação à contribuição obrigatória para o sistema previdenciário, bem como a passividade no tocante as ações empresariais de não absorção do custo da contribuição obrigatória. Quer dizer, quando os empregadores procediam a contribuição, faziam-no mediante o repasse dos custos para os trabalhadores, com destaque para os mecanismos de rebaixamento de salários e do aumento do preço final dos produtos, num sistema de tributação regressivo (MALOY, 1976).

Conclui-se, diante disso, que apesar de limitada a algumas categorias, os custos previdenciários foram socializados para o conjunto da sociedade, de modo a onerar significativamente a população mais carente que, embora não obtivesse acesso a proteção do seguro social, contribuía duplamente com o sistema, por meio do consumo de produtos de necessidade básica e da arrecadação de impostos pelo Estado (MALOY, 1976).

A transformação dos trabalhadores em “investidores” do desenvolvimento nacional no governo varguista, ocorreu de forma impositiva por meio de decretos do poder executivo. Esses determinaram o usufruto da poupança compulsória dos trabalhadores, gerenciada pelas instituições previdenciárias, em áreas consideradas estratégicas pelo Estado, como créditos industriais, agrícolas e outros (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1989).

Os empréstimos as pessoas físicas e jurídicas privadas e os investimentos na criação, no geral, de empresas estatais, caracterizaram-se pela fragilidade no retorno financeiro para as CAPs e os IAPs. Dentre as regras de concessão dos empréstimos são observados prazos longos para o início do pagamento e taxas de juros baixas, quase negativas. Acentuam-se, também, a operacionalização de ferramentas para anistia fiscal do débito junto ao sistema previdenciário, em particular, de empresas estatais (OLIVEIRA; BELTRÃO; DAVID, 1999; OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1989).

Como exemplos expressivos desta realidade, descreveram-se: a abertura de crédito agrícola e industrial pelo Banco do Brasil, por meio do Decreto-Lei nº 2.611 de 1940; os subsídios a Companhia Hidroelétrica do São Francisco (CHESF) – Decreto nº 8.031 de 1945; o aporte financeiro para criação da Fábrica Nacional de Motores (FNM), por meio do Decreto nº 8.669 de 1946, e da Companhia Siderúrgica Nacional – Decreto nº 9264 de 1946; o empréstimo ao Departamento Nacional de Estradas de Ferro; e outros (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1989).

O financiamento de empreendimentos específicos com baixo retorno financeiro, articulado a ausência de subvenções do Estado e dos empregadores contribuíram para a fragilização do sistema de capitalização, de modo a iniciar uma crise nesta área no início da década de 1940, quando já havia ultrapassado o período inicial que os tecnocratas descreviam de fase de acumulação natural, onde são observadas altas contribuições e baixa exigência de contrapartida em benefícios.

Nesta etapa de esgotamento de uma das engrenagens do período estadonovista, ocorre concomitantemente o decaimento da popularidade do presidente, em particular, no cerne da classe trabalhadora em função de um conjunto de acontecimentos no campo político, econômico e social. No campo político e social, sobressaíram as ações repressivas do governo, que: ignorou o anseio popular e desrespeitou a Constituição de 1934, no tocante à construção de eleições diretas; intensificou a repressão as forças sociais comunistas emergentes na esquerda, em especial, à Aliança Nacional Libertadora (ANL) e ao Partido Comunista Brasileiro (PCB), vetando sua existência; procedeu a um Golpe de Estado (1937-1945); proibiu o direito de greve e de qualquer tipo de reunião autônoma dos trabalhadores, desconexa da autorização do Ministério do Trabalho. Na área econômica, notabilizaram o aumento dos preços, a queda dos salários e a intensificação da exploração da força de trabalho, em contraposição, a aceleração da produção industrial (IAMAMOTO; CARVALHO, 2014).

Ante a impopularidade crescente perante as classes subordinadas, Vargas toma novas medidas para garantir sua perpetuação no poder, pressionado também pela burguesia industrial, que objetivava o maior controle sobre o mercado de trabalho. Assim, preocupados com o esvaziamento dos “sindicatos pelegos”, foi promovida a regulamentação de uma nova lei sindical, que dentre suas proposições previu a contribuição obrigatória de todos os trabalhadores formais brasileiros, mesmo aqueles não sindicalizados, bem como estabeleceu “uma Comissão de Orientação Sindical destinada a atuar junto à massa não sindicalizada para esclarecer e aglutiná-la em torno de seus *direitos*” (IAMAMOTO; CARVALHO, 2014, p. 254, grifos originais).

Os *direitos* referidos foram reunidos nas denominadas legislações sociais, outro mecanismo de controle, que se desdobrava sobre questões trabalhistas, educacionais, assistenciais, previdenciárias e outras. Acerca da saúde e da assistência, afirmam-se:

A assistência médica terá por base a noção de saúde como ausência de doença – forma de eludir as condições gerais de vida e de trabalho da população – compondo um projeto de medicalização das sequelas da exploração, que aparecerá de forma mais evidentes nas conjunturas mais recentes.

As reivindicações históricas do proletariado, ao serem incorporadas por intermédio de políticas assistenciais, sofrem um processo de falsificação e burocratização, passando a ter como elementos centrais ocultos os interesses de classe hegemônico dentro do Estado: a acumulação e o enquadramento da Força de Trabalho (IAMAMOTO; CARVALHO, 2014, p. 255-256).

Destarte, em relação a criação de um sistema voltado a educação e/ou escolarização do proletariado, que ficou conhecido como sistema “S”, apresentavam-se como premissa atender as exigências das alterações nas relações de produção (IAMAMOTO; CARVALHO, 2014). Conjuntamente, promoveu-se a aprovação de uma legislação trabalhista de caráter nacional, a chamada Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e se discutiu e aprovou a criação do Instituto de Serviço Social Brasileiro (ISSB), baseado em três eixos:

1) Estender a proteção da previdência social a todo brasileiro (constituindo as duas únicas exceções os servidores públicos civis e militares, que conservariam seus próprios sistemas), incluindo, naturalmente, os trabalhadores rurais, que até então não tinham assistência; 2) o ISSB estabeleceria um plano uniforme de contribuições para todos; 3) todas as atividades da previdência social seriam unificadas sobre um único instituto, o ISSB (MALOY, 1976, p. 15).

O ISSB foi resultado de estudos dos setores dos tecnocratas interligados ao IAPI, engajados com as principais inovações no cenário internacional, tendo como referência o relatório Beveridge, proposto na Inglaterra, em 1942. O projeto foi apreciado por Vargas como última tentativa de manutenção do poder, considerando-se o desprestígio construído no período em razão do paradoxo, destacado por Iamamoto e Carvalho (2014), como de grande expansão industrial e de amplo acesso ao emprego, em detrimento do rebaixamento dos salários e do decaimento das condições gerais de sobrevivência, que pressionaram em particular o proletariado e a pequena-burguesia.

Logo, a queda da ditadura estadonovista de Vargas foi decretada em meados de 1945, deixando evidente a incompatibilidade entre a ideologia de defesa do desenvolvimento nacional com os interesses da burguesia brasileira, pois, como afirmaram-se em linhas anteriores com base em Teixeira (2006), a sociedade brasileira formou-se baseada nos processos de “revolução passiva” ou de transformações “pelo alto”, cuja maior expressão, neste íterim, fez-se notar na incapacidade do governo Vargas de romper, particularmente, com o domínio da burguesia agrária nacional.

Em outras palavras, a reorganização do poder do Estado operou de forma a realizar a manutenção da hegemonia²⁹ das classes dominantes, que, por sua vez, socializou os custos da infraestrutura econômica e político-administrativa, elementos primordiais para o desenvolvimento, operacionalização e variação do setor privado nacional e internacional (IANNI, 1977). Com base no exposto, a seguir, evidenciam-se os desdobramentos políticos, econômicos e sociais do fim do Estado Novo, em particular sobre a PS.

2.3 PREVIDÊNCIA SOCIAL: entre a redemocratização e o retorno do autoritarismo (1946-1985)

Como foi possível observar anteriormente, o governo Vargas, assim como os demais que o sucederam, não conseguiu romper definitivamente com a primazia dos interesses da burguesia nacional e suas frações, em especial, a fração da burguesia agrária. Expressão disso pode ser notada na ausência de uma legislação protetiva voltada para os trabalhadores rurais, bem como na grande resistência enfrentada para criação do ISSB.

De acordo com Maloy (1976), a oposição ao ISSB adveio não somente da burguesia agrária, mas também de diversos segmentos da sociedade, como as companhias de seguro privado, os funcionários das CAPs e IAPs, os líderes do Ministério do Trabalho e de sindicatos, bem como políticos que temiam perdas financeiras, como também de poder político. O autor problematiza diante disso, que, apesar de Vargas ter realizado o feito de elaborar uma robusta estrutura estatal, este o fez unindo forças sociais tão destoantes que se tornaram impeditivos a inovação política em áreas imperativas e, no caso da PS, estabeleceu um clima de rigidez e imobilismo.

Destarte, o decreto assinado por Vargas, em 1945, ainda sobre o comando do executivo federal, que criava o ISSB, foi declarado inconstitucional pelo governo do novo Presidente da República Eurico Gaspar Dutra (1946-1951). Todavia, o debate engendrado pelo projeto do ISSB desencadeou no âmbito da sociedade civil importantes discussões acerca da adoção dos princípios da uniformização e, principalmente, da unificação dos benefícios e serviços e do regime previdenciário, que como se observará posteriormente, consolidou-se como o primeiro passo para a transição da lógica do seguro social em direção a seguridade.

²⁹ O conceito de gramsciano de hegemonia apresenta dois significados: o primeiro, trata-se de um processo que ocorre no seio da sociedade civil, em que a classe dominante mediante influência moral e intelectual desempenha o controle sobre suas frações aliadas; o segundo, retrata a relação existente entre classe dominante e dominada, no qual o projeto da primeira é apresentado como amplo e universal, incidindo sobre os campos político, moral e intelectual das classes dominadas de tal modo que talha seus interesses e necessidades (CARNOY, 1988).

A iniciativa de retomada do debate no âmbito da Câmara dos Deputados sobre a reforma da previdência social e a consequente superação da lógica do seguro foi de iniciativa do deputado federal Aloísio Alvez da União Democrática Nacional (UDN), em julho de 1947. O projeto original mostrou-se bastante próximo daquele apresentado por Vargas, em 1945. Nesse sentido, propôs a “unificação, universalização e padronização da previdência” (SILVA, 2012, p. 253), bem como o estabelecimento de uma lei orgânica. Contudo, a corrente reformista novamente não deteve força o suficiente para tal feito e os mesmos grupos de oposição ao projeto do ISSB também bloquearam essa nova proposta (MALOY, 1976).

A agenda de centralização da política previdenciária, cuja gestão e controle estava subjugada ao poder executivo federal fazia parte da estratégia de segmentos políticos interessados em manter o projeto populista e engajar cada vez mais apoiadores a ideologia nacional-desenvolvimentista, que ganhará novo fôlego nos primeiros anos da década de 1950, até o suicídio de Getúlio Vargas (1951-1954)³⁰, responsável por colocar fim à estratégia “nacionalista e estatizante-distributivo, num contexto em que o imperialismo americano havia recomposto suas forças devido ao fim da Segunda Guerra Mundial” (SANTOS NETO, 2018, p. 67).

O período que perpassa os anos de 1946 a 1964 foram demarcados por fortes manifestações populares e participação política ativa tanto dos trabalhadores urbanos quanto dos trabalhadores rurais, “contra a carestia, o desemprego, a inflação, o arrocho salarial e pela ampliação dos direitos sociais” (SILVA, 2012, p. 250), assim como pela reforma agrária. Nesse cenário, o direito à PS obteve centralidade na cena política, contribuindo para a realização de dois congressos sobre a política previdenciária, que mobilizou grande parcela dos trabalhadores mediante as centrais sindicais, nos anos de 1953 e 1957, este último, véspera de eleições presidenciais (SILVA, 2012). Ambos os congressos

[...] reivindicavam maior participação e controle social sobre as decisões referentes à previdência social, além da ampliação de alguns direitos dos trabalhadores já cobertos pelo sistema e extensão de outros direitos existentes a segmentos de trabalhadores não cobertos pela previdência social (SILVA, 2012, p. 250).

Na efervescência das discussões sobre a previdência, adotaram-se, por meio de suas CAPs e IAPs, quase que de imediato, medidas de reversão do princípio contencionista, que perdurou nos últimos 15 anos no país. Nessa direção, as despesas como a assistência médico-

³⁰ Período em que Vargas retorna à Presidência da República, agora de forma democrática mediante eleição direta.

hospitalar são retratadas sob uma nova visão, isto é, promoveu-se a passagem da visão tecnicista, enquanto gasto não-obrigatório da PS, para retratá-la como despesa obrigatória com assistência sanitária, um investimento no âmbito da saúde do trabalhador, assegurado na Constituição de 1946. No que concerne as aposentadorias e pensões, essas também tiveram seu valor reajustado em torno de 50% do valor do benefício, por meio da Lei nº 1.136, de 19 de junho de 1950 (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1989).

O aumento das despesas com o pagamento de benefícios e a oferta de serviços veio acompanhado de reajustes contínuos nas contribuições previdenciárias, em particular, dos trabalhadores, uma vez que, os empregadores e a União continuaram a sonegar suas respectivas contribuições. Para Oliveira e Teixeira (1989), esse acontecimento retratou a incapacidade das categorias de trabalhadores de organização e elaboração de um projeto amplo e unitário. Não se pode esquecer, que os dirigentes dos “sindicatos pelegos” apresentavam interesses próprios sob a manutenção de uma previdência fragmentada dificultando, portanto, a organização dos trabalhadores.

Já no final do governo Dutra, a crise financeira da previdência se agrava, elevando a dívida da União para com esta política pública para cerca de “3 bilhões e 500 milhões de cruzeiros (superando a despesa total no ano e correspondendo a mais da metade da receita” (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1989, p. 188). Desse modo, insere-se no debate da reforma previdenciária a discussão sobre o fim da contribuição tripartite, mais especificamente, no que se refere ao mecanismo de contribuição da União.

O discurso do governo sobre o fim da contribuição tripartite foi alinhado com a noção de desenvolvimento e progresso, introduzidas pela ideologia desenvolvimentista, logo, passaram a utilizar o seguinte argumento:

[...] os gastos estatais nas áreas “sociais” de maneira geral (e entre elas a previdência) não deveriam por em risco os investimentos necessários ao “desenvolvimento”, entendendo-se como tal o processo de industrialização acelerada, a “nova etapa do processo de substituição de importações” que os dois governos da década [Vargas e Juscelino] procuraram promover, embora por vias diferentes (nacional x internacional) (SINGER, 1976 apud OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1989, p. 191).

Atribuiu-se, então, novamente um foco economicista a PS, no sentido de subsunção desta política a política econômica, guiada pela teoria do “desenvolvimento”, em que a solução dos problemas sociais brasileiros não se fazia pela via das políticas sociais, mas dependia eminentemente do crescimento econômico do país, mediante o processo de industrialização.

Ao tempo em que o montante de capital fosse acumulado, esse automaticamente passaria a promover o aumento da renda coletiva nacional.

Tal argumento foi amplamente difundido por JK³¹ durante a implementação do denominado Plano de Metas, que se mostrou incapaz de impedir o crescimento da desigualdade social nas várias regiões do país e a assimetria entre o desenvolvimento agrário e industrial, colaborando para a instauração de uma crise na política de conciliação de classes do governo, em meados de 1960, após o esgotamento dos recursos financeiros do Estado (SANTOS NETO, 2018).

Em uma tentativa de manter o equilíbrio, JK firma parceria com João Goulart. Enquanto o primeiro mediava negociações com o capital nacional e internacional, o segundo articulava-se aos movimentos populares, de modo a viabilizar a retomada do movimento sindical (SANTOS NETO, 2018). Na área previdenciária, essa articulação assegurou o apoio de novos segmentos dos trabalhadores a reforma da PS, como os industriários e os comerciários. A partir de 1959, o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), um dos pilares da política de conciliação de Vargas na década anterior e atual partido de João Goulart, passou a apoiar abertamente a reforma, contribuindo de forma decisiva para a aprovação da Lei nº 3.807, em 26 de agosto de 1960, conhecida como a Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS) (MALOY, 1976).

A LOPS trouxe novas disposições para a estrutura da PS, dessa forma reconheceu legalmente a uniformização dos benefícios e serviços dos institutos previdenciários brasileiros³². Todavia, na prática as instituições de previdência continuaram a manter padrões diferenciados para seus filiados e a “ser um instrumento político importante nas mãos dos líderes políticos e sindicais” (MALOY, 1976, p. 19). A unificação dos institutos foi vetada e o montante da contribuição, realizada para cobertura de acidentes de trabalho, permaneceu sob posse do setor privado (MALOY, 1976).

A lei orgânica, do mesmo modo, pôs fim a contribuição tripartite, nesse sentido, estabeleceu a contribuição dos segurados entre 6% a 8% sobre o salário de contribuição (BRASIL, 1960). Conjuntamente, equiparou a contribuição dos empregadores a quantia paga pelos segurados a seu serviço e extinguiu a contribuição da União realizada mediante a quota previdenciária, atribuindo a seguinte redação:

³¹ Uma das marcas do governo JK foi a construção de Brasília, que foi viabilizado em grande medida pelas contribuições com investimentos financeiros dos institutos previdenciários. Nesse sentido, Santos Neto (2018, p. 62) afirma que o IAPI realizou “investimentos da ordem de 59,53 bilhões de reais. Já os demais institutos (IAPC, AAPPB, IAPFESP, IAPM, IAPETEC) participaram com mais de 138 bilhões de reais, o equivalente a 52,5 bilhões de dólares. Estes recursos nunca foram devolvidos ou pagos aos institutos”.

³² Os servidores públicos mantiveram o seu respectivo regime previdenciário diferenciado.

A União, em quantia igual ao total das contribuições de que trata a alínea “a” [dos segurados], destinada a custear o pagamento do pessoal e as despesas de administração geral das instituições de previdência social, bem como a cobrir as insuficiências financeiras e os “déficits” técnicos verificados nas mesmas instituições (BRASIL, 1960, p. 11).

O objetivo desta nova redação atribuída a lei orgânica perpassou a necessidade de barrar o aumento da dívida ativa da União para com os institutos. Desse modo, a LOPS dispôs no art. 135, parágrafo único, sobre a quitação do débito ativo da União, que, deveria arcar com o pagamento de parcelas anuais com valor de um bilhão de cruzeiros e juros de 5% ao ano sobre o montante originário da dívida (BRASIL, 1960).

Por conseguinte, ainda, a LOPS interpôs mudanças na estrutura administrativa da previdência, bem como no mecanismo de controle social dos institutos, de modo a criar um sistema nacional de previdência, composto pelos seguintes órgãos, conforme disposto no art. 88:

- I – órgãos de orientação e controle administrativo ou jurisdicional:
 - a) Departamento Nacional da Previdência Social (DNPS);
 - b) Conselho Superior da Previdência Social (CSPS);
 - c) Serviço Atuarial (S. At.).
- II – órgãos de administração, sob a denominação genérica de “Instituições de previdência social”:
 - a) Instituto de Aposentadoria e Pensões (IAP);
 - b) Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS) (BRASIL, 1960, p.12).

Com base na análise da estrutura organizacional dos órgãos, por intermédio do estudo da lei orgânica, verificou-se a expansão dos espaços de participação social de parcela da sociedade civil segurada da política previdenciária, com ênfase sobre três instâncias. A primeira, tratou-se do Departamento Nacional de Previdência Social (DNPS), responsável pela administração geral da previdência. Esse órgão passou a ser dirigido por um Conselho Diretor formado por seis membros (dois representantes do governo, dois representantes dos trabalhadores e dois representantes dos empresários) nomeados pelo Presidente da República, para mandato de quatro anos. Dentre as atribuições do DNPS, sobressaem-se: a expedição de normativas gerais para os institutos, a administração do fundo previdenciário, bem como a elaboração do plano de custeio (BRASIL, 1960).

A segunda instância de controle social sobre a previdência notabilizou-se no Conselho Superior de Previdência Social (CSPS). O CSPS apresentava em sua composição dez membros,

dentre os quais, quatro indicados pelo Presidente da República, três representantes dos segurados e três das empresas, com mandato de quatro anos. A função do colegiado residia no julgamento dos recursos interpostos às decisões das Juntas de Julgamento e Revisão, pertencentes a estrutura dos IAPs, assim como rever os benefícios promovidos pelo DNPS (BRASIL, 1960).

Por último, a terceira instância participativa, pertencente a estrutura de cada um dos IAPs, estava subdividida em três, isto é, o Conselho Administrativo, o Conselho Fiscal e a Junta de Julgamento e Revisão (JJR). O Conselho Administrativo, presente desde a criação dos IAPs, como explicitado na seção anterior deste capítulo, foi reformulado. Assim sendo, a esse incumbia exercer funções diretivas do instituto previdenciário, como elaborar a proposta orçamentária anual; a admissão, demissão, promoção e movimentação de servidores; a expedição de instruções normativas e de ordens de serviço, dentre outras atribuições (BRASIL, 1960).

Os representantes do governo eram escolhidos pelo Presidente da República, sendo obrigatório a presença de um funcionário público do instituto com tempo mínimo de serviço de 10 anos. Os representantes das empresas e dos trabalhadores deveriam ser indicados por meio de votação de suas respectivas categorias econômicas e profissionais, organizadas em sindicatos ou associações classistas, reconhecidas formalmente pelos IAPs. Os membros dos conselhos administrativos, entre três e seis, em conformidade com o número de segurados do respectivo instituto, eram eleitos para mandato de quatro anos. Igualmente, a escolha do presidente do conselho deixou de ser fruto de indicação política do Presidente da República. A nova regra, exposta pela LOPS, permitia a qualquer membro do conselho presidi-lo, desde que, esse fosse eleito anualmente. Os conselhos administrativos transitaram, nesse sentido, de órgão consultivo ou de assessoramento para órgão deliberativo, cujos membros tinham direito a voto igualitário sobre as decisões tomadas (BRASIL, 1960).

O Conselho Fiscal, por conseguinte, resguardou as funções de fiscalização das ações em cada instituto, de modo que apresentava a mesma estrutura organizacional dos conselhos administrativos, atuando em parceria com o DNPS. Finalmente, a Junta de Julgamento e Revisão (JJR) tinha como competência julgar os débitos das empresas para com a PS; rever decisões relativas a benefícios e julgar questões de interesse tanto dos trabalhadores como das empresas. As JJR eram constituídas por um Delegado, que a presidia, e dois membros, 1 (um) representante dos trabalhadores e 1 (um) representante das empresas, eleitos da mesma maneira que os membros dos conselhos administrativos (BRASIL, 1960).

Pode-se dizer que, o texto da lei orgânica estabeleceu garantias para os segurados e para as empresas, em torno da participação de representações em todas as etapas de formulação, implantação, execução, acompanhamento e avaliação da política previdenciária. Apesar do avanço neste aspecto, categorias expressivas da sociedade continuaram a ser excluídas da PS, como os trabalhadores rurais, empregados domésticos e autônomos (SANTOS, 1979; SILVA, 2012), na perspectiva de Santos (1979), em razão de conformismos ou de fragmentação em comparação as outras categorias de trabalhadores, exercendo fraca pressão política.

Os trabalhadores rurais brasileiros, a partir da segunda metade da década de 1950 e início dos anos 1960, superaram a trajetória de fragmentação e desorganização da categoria, de modo a fundar um movimento mais amplo em defesa da reforma agrária e por direitos sociais, tendo como protagonistas “as Ligas Camponesas no Nordeste, a União dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil (ULTAB), o Master (Movimento dos Agricultores Sem Terra), a AP (Ação Popular) e o MEB (Movimento Educação de Base)” (SANTOS NETO, 2018, p. 72). Apesar de insuficiente para garantir direitos previdenciários na lei orgânica de 1960, o movimento no campo foi de suma importância para o reconhecimento do poder público dos problemas causados pela acumulação capitalista e pela concentração de riquezas no campo, bem como sobre a questão da equidade entre os trabalhadores urbanos e rurais (SANTOS, 1979).

Em análise a conjuntura neste íterim avulta a posição assumida por João Goulart, conhecido como Jango, após a renúncia de Jânio Quadros, eleito para mandato entre 1961-1965, que exalta a articulação com uma burguesia nacionalista e a classe trabalhadora (urbanos e rurais), com vistas a construção de um projeto independente do interesse do imperialismo norte-americano e do aprofundamento das relações brasileiras para com as multinacionais estrangeiras (SANTOS NETO, 2018). Com isso, destacam-se que:

Para assegurar o monopólio estatal, o governo desapropria cinco refinarias privadas no Brasil, concede reajuste do salário mínimo, estabelece uma política de controle de preços para reduzir a inflação, decreta o primeiro esboço de reforma agrária mediante o sistema de desapropriação fundiária, promulga uma política de reescalonamento da dívida pública, reestrutura o sistema tributário taxando grandes fortunas e estabelece uma política de não alinhamento aos Estados Unidos (SANTOS NETO, 2018, p. 69).

Em função do reconhecimento político da luta por direitos no campo, concomitantemente as ações dispostas anteriormente, pela primeira vez um governo propusera-se a enfrentar os grandes latifundiários, de modo que, no contexto de defesa do projeto de

“reformas de base”, ocorreu a aprovação do Estatuto do Trabalhador Rural (1963) que regulamenta as relações de trabalho no campo. Entretanto, devem-se frisar que a aprovação de tal estatuto não ocorreu de maneira pacífica, mas alimentou contradições e conflitos entre capital e trabalho no país.

Segundo Santos Neto (2018), o bloco oligárquico adotou como medida de desarticulação do movimento camponês, a organização de movimentos rurais de direita, com a finalidade de incidir sobre a ideologia e a consciência dos trabalhadores do campo, com destaque para o Serviço de Orientação Rural de Pernambuco (SORPE), o Serviço de Assistência Rural (SAR), dentre outros, disseminados pelas diversas regiões do território nacional, bem como a construção do I Congresso de Trabalhadores Rurais e Lavradores do Norte e Nordeste.

O autor prossegue destacando que a insegurança à hegemonia da classe dominante fez-se presente não só no cerne da fração do bloco oligárquico, como também, da burguesia industrial, favorecendo alianças. Esses apontaram que o “projeto nacional-reformista representava a exaustão do modelo ‘substituição de importações’, a paralisação da produção pelos líderes grevistas, a desarmonia constante entre Executivo e Legislativo, a tendência estatizante da economia e a ameaça comunista” (SANTOS NETO, 2018, p. 70).

A difusão do pensamento de existência de uma ameaça comunista no Brasil aprofundou-se, em 1959, com a Revolução Cubana, sendo amplamente disseminado pela mídia e por segmentos da Igreja Católica, de maneira a provocar terror e pânico, principalmente, entre a classe média brasileira. A classe detentora do poder toma proveito desta situação para articular um golpe “preventivo”. Ao que para a sociedade, no período, despontava como o único modo de deter o avanço do comunismo no país, na verdade, escamoteou as reais intenções da classe dominante e suas frações. Ou seja, reverter o quadro de perda da hegemonia, uma vez que, não detinham um candidato capaz de derrotar Jango nas próximas eleições e igualmente observavam a deterioração rápida “do pacto fundado na manipulação da classe trabalhadora e sua subordinação aos interesses das multinacionais” (SANTOS NETO, 2018, p. 70).

O Golpe de abril de 1964, responsável por instaurar a ditadura militar no Brasil, adotou como tática base a limitação dos direitos civis e políticos. Logo, procedeu-se a supressão do voto popular e os comandantes militares eram designados de forma indireta pelo Congresso Nacional para cargos públicos diretivos no âmbito estatal (VIEIRA, 1995). A articulação das pautas, defendidas pelos autointitulados Supremo Comando Revolucionário, apresentava como foco integrador o combate ao comunismo e a retomada da ordem econômica, como podem-se notar no trecho extraído do Ato Institucional nº 1:

Os processos constitucionais não funcionaram para destituir o governo, que deliberadamente se dispunha a bolchevizar o País. Destituído pela revolução, só a esta cabe ditar as normas e os processos de constituição do novo governo e atribuir-lhe os poderes ou os instrumentos jurídicos que lhe assegurem o exercício do Poder no exclusivo interesse do País. Para demonstrar que não pretendemos radicalizar o processo revolucionário, decidimos manter a Constituição de 1946, limitando-nos a modificá-la, apenas, na parte relativa aos poderes do Presidente da República, a fim de que este possa cumprir a missão de restaurar no Brasil a ordem econômica e financeira e tomar as urgentes medidas destinadas a drenar o bolsão comunista, cuja purulência já se havia infiltrado não só na cúpula do governo como nas suas dependências administrativas (BRASIL, 1964, p. 1).

De acordo com Vieira (1995), o comando militar agia de forma autoritária e, em contraposição, matinha um discurso público alinhado com a defesa da democracia, diz o autor:

Pelas palavras presidenciais, tinha-se a impressão de que se exercitava um conjunto de princípios democráticos, sem saber-se bem a significação disto. Ora, Costa e Silva se referia a “um governo para o povo no sentido mais profundo da expressão”. Tempos depois, as vésperas de negar tudo quanto prometera, proclamava a “maior vitória de nossa Revolução será sem dúvida, chegar às soluções sem sair do regime democrático”. Insistia, portanto, na conservação de uma democracia, a bem da verdade, discutível e fantasiosa (VIEIRA, 1995, p. 195).

Uma das primeiras medidas dos militares no poder, que tratou do fechamento de todos os canais de participação da sociedade civil, ocorreu sobre essa lógica. Por meio do Decreto nº 54.067 de 29 de julho de 1964, o regime militar afirmou a restrição do controle social da sociedade sobre a previdência, com a não renovação dos órgãos administrativos e fiscais regulamentados pela LOPS, entre os quais, incluem-se os conselhos administrativos e os conselhos fiscais, até o término da reformulação do sistema de PS. Concomitantemente, propôs a ampliação do regime previdenciário, inicialmente mediante a constituição de uma comissão classista para reformulação do sistema, com a inserção da seguridade social e a ampliação da cobertura para trabalhadores rurais e outras categorias ainda desprotegidas (VASCONCELOS, 2017).

A restrição da participação civil e a ampliação de benesses do Estado fez parte da estratégia dos governos militares de utilização da política social como mecanismo de gerenciamento da força de trabalho, dessa maneira, promoveu o encadeamento das “pressões e movimentos sociais dos trabalhadores com as formas de reprodução exigidas pela valorização do capital e pela manutenção da ordem social” (FALEIROS, 2000, p. 64).

Os canais de participação previdenciários, diferentemente do previsto legalmente, jamais foram reconstituídos durante a ditadura militar, sendo extintos pelo Decreto nº 200 de 25 de fevereiro de 1967, expedido logo após a reforma administrativa da previdência, intendente da unificação dos institutos previdenciários em um único órgão, o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS). A justificativa para a exclusão dos espaços de controle social com representação da sociedade deu-se em função de preceitos gerenciais burocráticos que reafirmaram a herança patrimonialista nacional ao promover a concentração do poder, da propriedade e da riqueza social, impetrando interesses particulares sobre a coletividade no cerne do Estado (VASCONCELOS, 2017).

O INPS compunha o projeto de modernização conservadora e reforma estatal, na qual ampliar-se-ia o poder regulador do Estado sobre a sociedade e tornar-se-ia um dos principais instrumentos de desmobilização dos trabalhadores. Nessa direção, este órgão destacou-se como ancora do projeto de privilegiamento do setor privado, isto é, na qual o Estado deveria restringir-se ao máximo a esfera normativa, delegando funções executivas no âmbito das políticas públicas para o setor privado (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1989).

Sob esta premissa, imputaram-se, no âmbito do INPS, novas diretrizes para organização da assistência médica dos segurados e seus respectivos dependentes, abandonando o processo iniciado entre 1946-1963, que estava por constituir uma rede própria de serviços públicos nos IAPs. Em lugar, procedeu-se a contratação de serviços de terceiros, no qual o INPS tornou-se o alavanque principal para a constituição do complexo industrial médico-hospitalar privado, formado majoritariamente por monopólios de empresas estrangeiras. O setor caracterizou-se pelas altas taxas de acumulação, propiciados principalmente pela opção do Estado ditatorial pela prática médica curativa e individualizante, com destaque para o modelo de saúde privatista e para a mercantilização da vida (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1989).

Nesta lógica de privilegiamento do produtor privado também se criou novos mecanismos de captação da poupança compulsória dos trabalhadores, com vistas a resgatar funções inerentes ao modelo de capitalização, em desconstrução no âmbito da PS no período democrático. Nesse sentido, em 1967, estabeleceram-se a constituição do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), seguido pelo Programa de Integração Social (PIS) e, finalmente, pelo Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP), constituído em 1970 (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1989).

Em suma, a característica principal da previdência, neste período, tratou da expansão dos benefícios e serviços previdenciários, rumo a universalização desta política pública e a implantação da seguridade no país, mas sob a racionalidade de uma modernização conservadora

para ampliação da acumulação do setor privado. Aliás, cabe problematizar que a política econômica do Brasil, desde 1930, oscilou entre duas tendências segundo Ianni (1977), uma estratégia de desenvolvimento nacionalista que, para o autor, não ultrapassou o campo ideológico e uma estratégia de desenvolvimento dependente, predominante na trajetória histórica nacional, apresentada como única alternativa ao desenvolvimento econômico e social, e que “implicava no reconhecimento das conveniências e exigências da interdependência das nações capitalistas, sob a hegemonia dos Estados Unidos” (IANNI, 1977, p. 308).

Posto isso, evidenciaram-se como medidas articuladas ao princípio de universalização da previdência brasileira: a integração, em 1967, dos segurados recepcionados pelo benefício de acidente de trabalho; a criação, em meados de 1970, do Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural – Funrural; a extensão dos benefícios previdenciários para os trabalhadores domésticos, mediante a Lei nº 5.859 de 11 de dezembro de 1972, e para os autônomos, pela Lei nº 11 de dezembro de 1973; a criação do salário maternidade, por meio da Lei nº 6.136 de 07 de novembro de 1974, retirando o ônus das empresas; a formação pela Lei nº 6.174 de 11 de dezembro de 1974 da Renda Mensal Vitalícia (RMV); dentre outros.

Na proporção que se promoveu a universalização da política foram ampliadas as despesas com assistência médica. Segundo Oliveira e Teixeira (1989) o percentual de gasto com a assistência médica equiparou-se a 158% contra 70% das despesas com benefícios previdenciários. Não tardou para que surgissem denúncias sobre o superfaturamento por parte dos serviços médicos privados conveniados com o INPS³³, de forma a prejudicar a oferta dos serviços e a pôr em xeque a sanidade das contas financeiras da instituição (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1989).

Enquanto a previdência demonstrava o início de uma crise, que, na versão do Estado e da mídia, estava resumida a administração dos recursos financeiros. No campo político e econômico, identificavam-se o esgotamento do crescimento econômico nacional com reflexo sobre uma crise política no regime, motivada por inconformismos com a postura cada vez mais autoritária e violenta da ditadura. Sob essa lógica, podem-se citar o vigor do Ato Institucional nº 5, que aniquilou as instituições políticas, em particular, os partidos políticos, bem como promoveu a abertura para cassação pelo Presidente da República dos direitos políticos de

³³ “Esse complexo sócio-estatal-empresarial- financeiro tem três efeitos principais: uma socialização dos custos e privatização dos lucros e uma elitização ou exclusão das massas no acesso aos serviços mais avançados, reproduzindo as desigualdades sociais” (FALEIROS, 2000, p. 69).

qualquer cidadão por 10 anos e de mandatos eletivos federais, estaduais e municipais (BRASIL, 1968).

A sociedade civil, diante disso, reativou-se por volta do final da década de 1970 e ao longo dos anos 1980, com ênfase sobre iniciativas de associativismo independente, com a finalidade de desenvolver estratégias para viabilização da participação popular nos processos e na tomada de decisão política. Nessa direção, sublinham-se as iniciativas organizacionais de movimentos populares, comunidades eclesiais de base, categorias profissionais do serviço público, sindicatos de oposição, associações de moradores, e outros (GOHN, 2011), que no geral buscavam “o direito de eleger seus representantes para cargos públicos, o direito de se manifestar e de se organizar livremente” (GOHN, 2011, p. 52-53).

Como parte da estratégia de resistência a esse processo organizativo, em crescimento no cerne da sociedade, o regime militar intensificou a implementação de medidas de caráter dual, com cunho repressivo e/ou paternalista. Sob esse crivo, fomentaram-se mudanças na PS, que visavam conjuntamente responder as necessidades sociais da população e a correção, ainda que minimamente, dos problemas financeiros nesta área. O governo ditatorial, então, propôs a criação do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SIMPAS), subordinado ao Ministério de Previdência e Assistência Social (MPAS), formulado em meados de 1974.

O SIMPAS foi criado com a finalidade de “concessão e manutenção de benefícios e prestação de serviços, custeio de atividades e programas, gestão administrativa, financeira e patrimonial” (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1989, p. 256). Esse sistema reuniu sete órgãos, quais sejam: o INPS; o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS); o Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (IAPAS); a Legião Brasileira de Assistência (LBA); a Fundação do Bem-Estar do Menor (FUNABEM); a Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (DATAPREV); e a Central de Medicamentos (CEME).

Para Silva (2012), o SIMPAS prenunciou a formação de um sistema de seguridade social no Brasil, base de inspiração para o modelo de 1988, uma vez que, constituiu pela primeira vez no país uma rede que congregou as políticas de saúde, previdência, assistência social e criança e adolescente, sob a responsabilidade de um único ministério – o MPAS. No entanto, na visão de Oliveira e Teixeira (1989, p. 258), notabilizaram-se por parte do governo uma “hipótese de conseguir recursos adicionais através da participação direta dos benefícios no custeio dos serviços médicos prestados”. Hipótese esta, frustrada em observância a pouca flexibilidade da base financeira e contributiva e do parco controle sobre a execução dos serviços privados, colaborando para o agravamento da crise previdenciária, no final da década de 1970.

Santos Neto (2018) complementa, afirmando que a adoção desta nova estrutura, em que houve a separação entre o INPS (previdência pública) e INAMPS (assistência médica), reforçou o modelo empresarial-financeiro que se consolidou, especialmente, na década de 1990, uma vez que gestou as bases para disseminação dos planos de saúde e dos fundos de pensão privados, classificados como seguridade complementar pelo regime militar e formulados neste ínterim. Sobre o clímax da crise previdenciária, distinguem-se:

Se para nós a crise previdenciária é parte de um processo amplo e contraditório que se aprofunda no meados da década de 70, em decorrência da impossibilidade de atender às demandas político-sociais colocadas nesta conjuntura, a partir do modelo de atenção médica implantado no pós-64, a face crise que vem a ser conhecida e amplamente debatida pela sociedade é a sua expressão financeira (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1989, p. 275).

Essa expressão financeira tratou-se essencialmente do enfoque na adoção de novas medidas contencionistas que penalizaram duramente trabalhadores e aposentados, em contraposição à universalização de um modelo de previdência contratualista, dependente de relações formalizadas de contratação e contraditório do ponto de vista da inclusão legal, não efetivo ou formal, de cada vez mais cidadãos pertencentes ao campo do emprego informal³⁴.

Para além do exposto, torna-se preponderante informar sobre outro fato gerador da crise previdenciária, escamoteado do debate coletivo. Tratou-se do mecanismo de gestão dos recursos da previdência que ficou conhecido como “caixa dupla” da rede bancária, em que os recursos repassados aos bancos pelos segurados como forma de contribuição primária, poderiam ser retidos pela rede bancária para utilização em investimentos próprios, antes de repassá-los para as contas nas quais eram pagas os benefícios previdenciários (conta secundária) (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1989).

Nessa trajetória, como não havia recursos o suficiente para o pagamento dos benefícios na segunda conta, tendo em vista o processo de retenção na primeira conta da arrecadação dos contribuintes realizado pelos bancos, esses promoviam espécies de empréstimos a juros à PS. Em 1981, os lucros bancários chegaram a cifra de 100 milhões de cruzeiros/dia, ou ainda, a dívida previdenciária junto aos bancos chegou a cifra de 100 bilhões de cruzeiros/ano (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1989).

³⁴ Deve-se salientar que, por conta do início da inserção do processo de reestruturação produtiva no contexto nacional, há a estagnação dos níveis de emprego formal e aumento da informalidade, de forma a comprometer a arrecadação junto aos contribuintes por parte da PS.

Perante a opinião pública disseminou-se a percepção de incapacidade do Estado no gerenciamento da política previdenciária, que se somou as contestações acerca da estagnação das relações formais de trabalho, a regressão da economia nacional, o aumento da desigualdade e da pobreza, a luta pela anistia, pelo voto direto e pela democratização do Estado, com a campanha das “Diretas Já” (SILVA, 2012). Contudo, como se observará no próximo capítulo, o que na imediatez do cotidiano parecia um movimento de ruptura com as velhas estruturas sociais, tratou-se de um processo de “transformismo” e perpetuação das elites no poder, agora, com algumas concessões e/ou conquistas mais robustas.

Conclui-se, portanto, diante disso, que a trajetória de participação e controle da sociedade sobre a política previdenciária, em observação a trajetória histórica, foi marcada por sinalizações de ruptura e processos de continuidade. Acreditam-se que o controle social formulado entre 1923 e 1985 jamais rompeu com o que Wanderley Guilherme dos Santos (1979) denominou de “cidadania regulada”, no qual o exercício da cidadania e dos direitos no Brasil estavam subjugados ao papel desempenhado pelo trabalhador no processo produtivo e o engajamento de suas respectivas categorias de modo fragmentado com as lutas sociais.

O capítulo seguinte propõe, nesse sentido, o debate acerca da inserção do tripé da reestruturação produtiva, do neoliberalismo e da financeirização no mundo, após a crise de 1970, e que foi efetivado no Brasil, em meados de 1990, com ênfase sobre as particularidades desta adesão engendrados por meio da luta pela redemocratização do Estado-nacional e pela promulgação da CF. Problematizam-se, também, alguns conceitos e visões sobre o controle social e o processo de democratização nas políticas públicas brasileiras. Por fim, traz-se uma discussão acerca do processo de contrarreforma na previdência e sobre as implicações dessa conjuntura para a formulação e a implementação dos conselhos previdenciários na década de 1990.

3 CAPÍTULO II – CONTROLE SOCIAL E PREVIDÊNCIA: concepções, fundamentos e perspectivas no contexto de contrarreforma de Estado brasileiro

No presente capítulo, problematizaram-se o processo de crise do capitalismo na década de 1970, bem como as respostas construídas para o seu contorno, cujas principais expressões são o tripé da reestruturação produtiva, do neoliberalismo e da financeirização da economia. Buscaram-se resgatar elementos econômicos, políticos e sociais inerentes ao mundo e ao Brasil, de modo a demonstrar as implicações deste fenômeno para a implementação dos direitos de cidadania assegurados na Constituição Federal de 1988 (CF) e, em particular, sobre a Previdência Social (PS) brasileira e o controle social exercido nesta política pública.

3.1 SOCIEDADE CIVIL, DEMOCRACIA E CONTROLE SOCIAL: fundamentos e concepções no contexto de promulgação da Constituição Federal de 1988.

No capítulo anterior foi retratada a conjuntura de formulação e implementação da política previdenciária no Brasil, tendo como pano de fundo as relações estabelecidas pelo Estado no exercício do controle social sobre a sociedade civil. Esse tipo de controle social exibiu como marca a assunção de governos ditatoriais, bem como uma sociedade civil com limites de articulação.

Destacaram-se a partir disso alguns elementos, como a forma de participação dos trabalhadores na vida política por meio de lutas sociais, ainda que fragmentadas por categorias profissionais, bem como o tipo de cidadania que vigorou entre a década de 1930 e meados dos anos 1980, quer dizer, uma “cidadania regulada” (SANTOS, 1979) com âmago na competitividade individual do trabalhador, em um mercado de trabalho formal restrito.

A cidadania burguesa brasileira, portanto, manifestou-se de forma controversa em comparação aquela identificada nos países centrais do capitalismo, guiados historicamente pelos preceitos do liberalismo, que vivenciaram plenamente o exercício dos direitos civis, políticos, sociais, individuais e difusos.

No cenário nacional, o liberalismo adquiriu a face da elite, nesse sentido, foi manejado conforme suas necessidades, apresentando como consequências a não universalização do acesso ao trabalho, além da conquista tardia de direitos (civis, políticos e sociais), que seguem ameaçados até a contemporaneidade (SILVA, 2003). Essas consequências reforçaram a percepção de fragilidade acerca da democracia burguesa brasileira, a qual Tonet (2007) afirma ser incapaz de se desenvolver em sua plenitude.

As lutas sociais por direitos no Brasil ocorreram com maior afinco no final da década de 1970, período no qual a categoria sociedade civil adquire centralidade no debate mundial e nacional, uma vez que,

[...] aparece diretamente associada à emergência dos chamados ‘novos movimentos sociais’ e suas demandas democratizantes relacionadas a acontecimentos históricos diversos (reivindicações por direitos civis e políticos nos países do leste europeu; burocratização estatal nos regimes do Welfare State, resistência contra os regimes autoritários no contexto dos processos de (re) democratização da América Latina) (DURIGUETTO, 2008, p. 85).

A disseminação do conceito de sociedade civil resguarda, pois, também, relação com o processo iniciado na década de 1970 de reconstituição da hegemonia do capital defronte de mais uma crise³⁵, requisitando assim “a socialização de novos valores políticos, sociais e éticos, quanto a produção de outros padrões de comportamento compatíveis com as necessidades de mudanças na esfera da produção e reprodução social” (MOTA, 2015, p. 100).

Desse modo, o conceito de sociedade civil passa a ser apropriado e interpretado de diferentes maneiras conforme a influência teórica e o programa de ação político, servindo, no contexto contemporâneo, como baliza tanto para aqueles que defendem a organização coletiva e a autonomia dos sujeitos sociais, bem como para aqueles que legitimam as práticas promovidas pelos programas de ajuste estrutural, requisitando a atuação da sociedade civil como parceira, em substituição ao Estado (NOGUEIRA, 2003).

A referida categoria ou conceito emerge no Brasil como símbolo da unidade estabelecida entre as forças sociais progressistas em oposição ao Estado ditatorial. A frente progressista foi composta por organizações como o novo movimento sindical, as associações de moradores, os movimentos populares, as comunidades eclesiais de base (Teleologia da Libertação), as categorias profissionais do funcionalismo público, dentre outras (GOHN, 2011). Os grupos sociais organizados, apesar de apresentarem durante dado momento histórico uma pauta em comum – a redemocratização do Estado brasileiro, caracterizaram-se pela não-homogeneidade, posto que existiam visões e interesses distintos.

A heterogeneidade presente no movimento contra a ditadura militar brasileira configurou impeditivos a composição de um projeto societário das classes subordinadas, restringindo às lutas sociais às reivindicações fragmentadas, no geral, por direitos sociais e

³⁵ Sobre a crise, ver capítulo II, item 2.2.

trabalhistas e, no plano político, pelo “direito de eleger representantes para cargos públicos, o direito de se manifestar e de se organizar livremente” (GOHN, 2011, p. 52-53).

A sociedade civil e o Estado, nesse contexto, foram compreendidos como duas forças contrárias, na qual a primeira foi conceituada como um conjunto uniforme formado apenas por setores progressistas ou integrantes das classes subordinadas e o segundo foi taxado como o único passível de se corromper por intermédio do autoritarismo. Essa interpretação da realidade resultou em equívocos que impactaram a luta política em seu aspecto político-ideológico e social, principalmente, em se tratando do campo da esquerda brasileira (SILVA, 2003; CORREA, 2006; TONET, 2007; DURIGUETTO, 2008).

Ocorre que a ameaça representada pela ditadura militar fez com que a maioria da esquerda deixasse de lado a luta por transformação social e apoiasse o projeto da frente progressista. Tal projeto defendia a democracia como única alternativa para contornar todos os problemas sociais que assolavam a sociedade brasileira, após a experiência malsucedida do socialismo real e a regressão do modelo do Welfare State no mundo (TONET, 2007).

Segundo Duriguetto (2008), três autores podem ser citados como referenciais teóricos que apoiaram e difundiram a perspectiva supracitada, em especial no meio acadêmico, que são: Carlos Nelson Coutinho, Marilena Chauí e Francisco Weffort. Conforme indica a autora, a teoria com maior alcance foi aquela proposta por Coutinho (1979), que tomava a democracia como valor universal e apresentava um conceito próprio de sociedade civil como esfera de luta de classes, porém, sem abandonar a concepção de luta de sujeitos de direito pela democracia em oposição ao Estado, sob domínio da ditadura militar.

Para Coutinho (1979), a renovação democrática despontou como uma alternativa a chamada “via prussiana” no Brasil e como mediação para a construção futura de um socialismo humanista no país. O autor referenciado denomina de “via prussiana” brasileira o conjunto de medidas aplicadas pela classe dominante as classes subordinadas

[...] ‘de cima para baixo’, com a conservação essencial das relações de produção atrasadas (o latifúndio) e com a reprodução (ampliada) da dependência do capitalismo internacional; essas transformações ‘pelo alto’ tiveram como causa e efeito principais a permanente tentativa de marginalizar as massas populares não só da vida social em geral, mas sobretudo do processo de formação das grandes decisões políticas nacionais (COUTINHO, 1979, p. 41).

A ruptura com a chamada “via prussiana”, então, deveria perpassar um processo de renovação democrática iniciando de “baixo para cima”, de modo a sobrevir gradativamente

conforme a socialização da política, por meio da crescente incorporação de novos sujeitos sociais pertencentes as massas. Portanto, para a democratização do Estado brasileiro e posterior alcance do socialismo humanista no país não bastava ultrapassar a alienação econômica, mas requisitava o rompimento com a visão “mecanicista” de equiparação da democracia política à democracia burguesa, ferramenta necessária a superação da alienação política (COUTINHO, 1979).

Marilena Chauí, por sua vez, compreendeu a sociedade civil, naquele momento da transição para a democracia, “como uma esfera de representação homogênea dos interesses populares” (DURIGUETTO, 2008, p. 87), contrárias ao Estado. Apontou os movimentos sociais como organismos com identidades plurais e heterogêneas, cuja característica principal residia na diversidade de interesses. E, a democracia, pois, foi identificada como meio de harmonização dos sujeitos sociais, voltada a renovação de paradigmas sociais e culturais (DURIGUETTO, 2008).

Por fim, Francisco Weffort compreendeu a sociedade civil assim como Chauí, isto é, um todo homogêneo, em que a democracia, dentro dos ditames do capitalismo, somente emerge verdadeiramente a partir da participação sociopolítica e da existência de canais político-institucionais voltados para a construção da justiça social e a ampliação de direitos (DURIGUETTO, 2008).

Os autores em alusão acima, apesar de reconhecerem em suas produções teóricas a inexistência da neutralidade do Estado e a existência de antagonismos radicais presentes na sociedade civil, não deixaram de incorrer em fortes equívocos ao retratarem, no contexto da Constituinte, um conceito de Estado antagônico à sociedade civil, bem como de superdimensionamento da democracia política, principalmente, por defenderem uma perspectiva teórica que se assemelhava à visão liberal-democrática, enquanto adotavam como fundamentação a revisão radical da elaboração marxista de Antonio Gramsci ou ideias associadas (NOGUEIRA, 2003; TONET, 2007).

A teoria gramsciana e seu conceito de sociedade civil disseminaram-se em meados do século XX, no pós-segunda guerra mundial, com a publicação da obra *Cadernos do Cárcere*. Nela, Gramsci defendeu uma perspectiva ampliada acerca dos conceitos de Estado e sociedade civil em comparação às ideias de Marx. Nesse sentido, promoveu a crítica das proposições iluministas e hegelianas, de modo a renová-las com radicalidade (NOGUEIRA, 2003)³⁶.

³⁶ A interpretação das obras de Gramsci é bastante polêmica, especialmente quando se trata do conceito de sociedade civil e sua disseminação no Brasil no final do século XX e início do século XXI. Neste trabalho, não

Na teoria gramsciana, então, o Estado desempenhava um papel mais extenso, diga-se ampliado, para o processo de reprodução das classes sociais. Em outras palavras, Gramsci

conferiu à massa dos trabalhadores muito mais crédito do que Lenin, ao considerar que eles próprios eram capazes de desenvolver a consciência de classe, porém ele considerou que na sociedade ocidental os obstáculos a tal consciência eram muito mais formidáveis do que Lenin imaginava: não era simplesmente a falta de entendimento de sua posição no processo econômico que impedia os trabalhadores de compreender o seu papel de classe, nem eram somente as instituições “privadas” da sociedade, como a religião, as responsáveis por manter a classe trabalhadora longe da autoconsciência, mas era o próprio Estado que estava encarregado da reprodução das relações de produção. Em outras palavras, o Estado era muito mais do que um aparelho repressivo da burguesia; o Estado incluía a hegemonia da burguesia na superestrutura (CARNOY, 1988, p. 91).

O papel atribuído ao Estado ampliado na teoria gramsciana, que é resultado da condensação da sociedade política e da sociedade civil, envolveu a combinação de coerção e hegemonia. Destarte, esses dois níveis agregavam a conduta exercida pela classe dominante sobre toda a sociedade, a partir da afirmação, de um lado, de sua hegemonia e, de outro, da “dominação direta ou ao comando, que é exercido através do Estado e do governo jurídico” (GRAMSCI, 1971 apud CARNOY, 1988, p. 93).

Isso não significa, pois, que não houvesse uma fase de disputa por prevalência entre as ideologias das classes sociais antagônicas, na qual uma se impunha (com maior ênfase a classe burguesa), de modo a determinar a direção intelectual e moral e imprimir sua visão de mundo sob a premissa de universalidade (NOGUEIRA, 2003). Ressaltam-se que, neste aspecto de disputa pela hegemonia, insere-se o termo ‘evolução passiva’ ou “revolução passiva”, como ficou conhecida por retratar à estratégia adotada pela burguesia em situações na qual são configuradas ameaças à perpetuação do poder, ou ainda, em ocasiões na qual “sua superestrutura política (força mais hegemonia) não consegue lidar com a necessidade de expandir as forças de produção” (CARNOY, 1988, p. 104).

A crise de hegemonia, na visão gramsciana, não resulta diretamente da crise econômica, mas, essa última dispõe de condições para a emergência daquela, uma vez que, poderiam ocorrer deslizos por parte da classe burguesa no processo de tomada de decisões para resolver à problemática (CARNOY, 1988). A crise somente demonstra capacidade de alcançar a

transformação revolucionária a partir da ação das massas, tendo como pré-requisito a formação e o desenvolvimento da consciência de classe.

À vista disso, a teoria de Gramsci afirmou a necessidade de construção de uma contra hegemonia, a partir da qual fosse possível, mediante a luta por transformações estruturais e superestruturais, elaborar e consolidar um novo conceito de sociedade, não burguesa, mas do proletariado (CARNOY, 1988). Pode-se afirmar, portanto, que, em Gramsci, o conceito de sociedade civil permaneceu interligado à luta de classes e à formação de um projeto político do proletariado.

No Brasil, no contexto da redemocratização, em que se identificou a apropriação de sua teoria, porém, notabilizaram-se disputas em torno de duas visões de sociedade civil: a liberista e a social. A sociedade civil liberista, inspirada na tradição liberal social, propunha a diferenciação do Estado em relação ao mercado e à sociedade civil. Dessa maneira, afirmou um tipo de identificação dessa última como um tipo de “setor público não-estatal”, que, por sua vez, resguardava como função atuar em benefício do interesse geral (NOGUEIRA, 2003).

Nessa concepção, não existia espaço para a discussão da questão da hegemonia, visto que se tratava da busca do indivíduo por atendimento de seus próprios interesses. O Estado, então, correspondia ao atendimento do *mínimo* necessário, no geral, das funções de salvaguarda da legislação e da segurança (NOGUEIRA, 2003).

Já a sociedade civil “social” foi aquela representada pelos novos movimentos sociais, na qual se recorreu a fundamentação gramsciana, mas numa perspectiva de revisionismo crítico, logo que, essa permaneceu desligada da sociedade política e diferenciada do mercado e do Estado. A sociedade civil, pois, foi pensada a partir de um conceito universal abstrato, na qual a política é convertida em ética e os interesses são representativos da “vontade geral”, cuja materialidade deve estar afastada da política, do Estado e do governo (NOGUEIRA, 2003).

A consequência em torno da disputa entre esses conceitos, ambos afastados da premissa de luta de classes no contexto do capitalismo barbárie, posto que se estava diante de uma crise profunda no Brasil e no mundo na qual o capital buscava reestruturar suas bases, resultou na conversão da sociedade civil “em recurso gerencial – um arranjo societal destinado a viabilizar tipos específicos de políticas públicas -, ou em fator de reconstrução ética e dialógica da vida social”³⁷ (NOGUEIRA, 2003, p. 187).

Para além da discussão realizada por Nogueira (2003) com embasamento em Gramsci, Tonet (2007) complementa a análise crítica dos equívocos dos autores citados anteriormente

³⁷ Para saber mais, verificar o item 2.2 do Capítulo II.

acerca do uso do conceito de sociedade civil no período de redemocratização, quer seja, Coutinho (1979) – *A democracia como valor universal* – e Weffort (1984) – *Por que Democracia?*, com base na teoria de Karl Marx.

Afirma que, nas produções em destaque, dois tópicos merecem ênfase: 1) o fato de atribuir uma visão fundamentalmente política a categoria sociedade civil, quase que secundarizando ou até mesmo desprezando as condições materiais de existência; 2) e a ocorrência de certa imprecisão acerca dos conceitos de emancipação política e emancipação humana (TONET, 2007).

Em Marx, a sociedade civil no contexto moderno refere-se à sociedade burguesa. Logo, essa “abrange todo o intercâmbio material dos indivíduos, no interior de uma determinada fase de desenvolvimento das forças produtivas” (MARX, 1844 apud TONET, 2007, p. 22). Quanto ao Estado, cabe apenas a administração das contradições, o que “não torna os indivíduos livres, mas apenas expressa e reproduz uma forma particular de liberdade” (TONET, 2007, p. 23).

Isto posto, quando se fala em democratização do Estado, não se pode perder de vista que esse se movimenta “dentro dos limites do autorizado pela polícia e vedado pela lógica” (MARX, 1975, p. 44), ou seja, encontra como limitação as próprias regras da sociedade burguesa e suas necessidades de reprodução social e material. Em outros termos, torna-se necessário rememorar o “caráter fundante que tem o capital em relação à democracia, à cidadania e aos direitos civis. Todos esses momentos são figuras, formas, expressões do capital e como tais veem seu poder cessar justamente lá onde começa o poder do capital” (TONET, 2007, p. 26).

Da mesma maneira, a conquista da emancipação política no âmbito do sistema capitalista trata-se de um passo importante, porém, deixa intocado as engrenagens de reprodução do capital, não se confundido com a emancipação humana. Marx deixa evidente tal argumentação em *A Questão Judaica*, quando esclarece: “A emancipação política representa, sem dúvida, um grande progresso. Não constitui, porém, a forma final de emancipação humana, antes é a forma final de emancipação humana *dentro* da ordem mundana até agora existente” (MARX, 1975, p. 14-15).

O citado autor identifica, desse modo, que a emancipação política nada mais é do que a afirmação do indivíduo (homem) como ser “independente e egoísta” e, do mesmo modo, como cidadão dotado de uma percepção abstrata (moral) relativa a universalização de direitos, em que, ao passo que atende aos anseios das massas, preserva também o poder da classe dominante burguesa (MARX, 1975). Diante disso, conclui:

A emancipação humana só será plena quando o homem real e individual tiver em si o cidadão abstracto; quando como homem individual, na sua vida empírica, no trabalho e nas suas relações individuais, se tiver tornado um *ser genérico*, e quando tiver reconhecido e organizado as suas próprias forças (*forces propres*) como forças *sociais*, de maneira a nunca mais separar de si esta força social como força *política* (MARX, 1975, p. 30).

Portanto, a emancipação humana somente será alcançada com a superação do modelo societário burguês, por intermédio da ação revolucionária do proletariado, ao pôr fim a exploração do homem pelo homem. Infere-se, a partir disso, que, quando se trata de emancipação política no Brasil dos anos 1980, o que se reconhece é uma espécie de emancipação política burguesa.

Quer dizer, a classe dominante brasileira se manteve no poder a partir da negociação com grupos e frações das classes subordinadas, mediante a instauração pelo Congresso Nacional Brasileiro de uma Assembleia Nacional Constituinte, em 01 de fevereiro de 1987. A proposição da Constituinte ocorreu após o decaimento dos movimentos de rua, cuja principal expressão tratou-se do movimento conhecido como “Diretas Já”, que reuniu milhares de pessoas em volta da reivindicação por eleições diretas.

Em prosseguimento a reflexão sobre as categorias chave para compreensão do processo de promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF), sinaliza-se a relevância das categorias participação e controle social neste transcurso. O conceito de participação foi difundido de modo paralelo ao de sociedade civil, dessa forma, caracterizou-se em princípio como participação popular ou comunitária, ou seja,

como esforços organizados para aumentar o controle sobre os recursos e as instituições que controlavam a vida em sociedade. Esses esforços deveriam partir fundamentalmente da sociedade civil organizada em movimentos sociais e associações comunitárias (GOHN, 2011, p. 52).

O conceito de participação popular, portanto, foi equiparado ao de autonomia e ao de concretização da democracia, sob a premissa de inserção de novos sujeitos pertencentes as classes populares no processo de tomada das decisões que lhes afetam. Posto isso, cabe sinalizar que a classe trabalhadora brasileira se situou como a principal defensora do conceito supracitado (SILVA, 2003).

Assim, concebeu a ideia de que todo poder provinha do povo, porém, não de maneira mecanicista. O povo somente afirmaria seu poder por meio da luta social, que exigia atentar a dois princípios: a) estabelecer que direitos reivindicar; b) e definir os meios para a ordenação

das suas próprias forças políticas, passo significativo para a sustentação das demandas e conquistas dos direitos (GOHN, 2011).

A qualificação desse tipo de participação ocorreu por intermédio de dois instrumentos, a pressão popular e a criação de canais participativos. Esse último, foi permeado por polêmicas, visto que se concentrou preliminarmente na fundação de conselhos sob os quais não havia consenso acerca da forma de constituição. Alguns defendiam um *modelo institucionalizado*, caracterizado como ferramenta de governo e das políticas da democracia participativa. Outros, sustentavam a necessidade de os conselhos serem *autônomos*, firmando-se como tática para organização do poder popular, fora das estruturas estatais (GOHN, 2011).

Salientam-se que os antagonismos dentro do movimento progressista iam bem mais além do que as divergências sobre a formulação dos canais participativos. A presença dos liberais no movimento, principalmente junto aos movimentos sociais, por meio da prestação de assessoria realizada pelas Organizações Não-Governamentais (ONGs), influenciou para a perda de centralidade do conceito de participação popular e a posterior substituição pelo conceito de participação social, de modo a fortalecer a tendência institucionalizada no âmbito dos conselhos (GOHN, 2011).

A percepção dos liberais quanto à participação mostrou-se mecanicista, restrita e subordinada no âmbito poder local às prefeituras. As primeiras experiências institucionalizadas de participação ocorreram por meio de conselhos criados ainda no início dos anos 1980, apoiando-se na “presença física de representantes da sociedade civil nas estruturas estatais. ‘Participar era ter gente lá’” (GOHN, 2011, p. 54).

Esse prisma influenciou negativamente no processo de implantação dos canais participativos dispostos na CF de 1988, uma vez que, documentaram-se nas experiências prévias de conselhos institucionalizados constrangimentos por parte das alianças político-partidárias aos representantes da sociedade civil nos espaços colegiados abertos (GOHN, 2011).

Destarte, a etapa de transição para a democracia foi marcada pela adoção de novas práticas pelas antigas estruturas do poder, com vistas a preservação do processo de tomada de decisão de “cima para baixo”, mas sob uma nova roupagem, isto é, um discurso pseudodemocrático, na qual as organizações populares e a população, no geral, eram convocadas a estar presentes em obras que envolviam parca qualidade e baixo custo financeiro (GOHN, 2011). O termo “participação”, nesses termos, foi popularizado como um jargão presente nos

[...] discursos políticos conservadores e foi referência obrigatória a todo plano, projeto ou política governamental como sinônimo de descentralização, que na realidade não era descentralização, mas sim desconcentração, em oposição à centralização dos regimes militares (GOHN, 2011, p. 58).

O discurso descentralizador propagou-se, portanto, como instrumento de fortalecimento das instituições eleitorais e administrativas, meio de afirmação eleitoral dos governantes. Tal qual ocorreu com a forma de apropriação dos conceitos de Estado e de sociedade civil, enquanto expressões dicotômicas, o conceito de descentralização foi articulado de forma automática a democracia, ao tempo em que, a visão centralizadora foi associada ao autoritarismo estatal. Assim, a descentralização³⁸, nada mais seria, do que um mecanismo para o fortalecimento da sociedade civil em detrimento de um Estado interventor, autoritário e centralizador (ARRETCHE, 1996).

Igualmente, o conceito de controle social foi ressignificado, de modo a representar inicialmente, nesta nova fase de transição democrática, o exercício do controle social da sociedade civil sobre o Estado, com o objetivo de atentar para os interesses da maioria. No entanto, com embasamento em Gramsci, Correia (2009) problematiza esse tipo de apreensão como limitada, pois, na teoria gramsciana o controle social não ocorre por parte do Estado e/ou da sociedade, mas é exercido pelas classes sociais.

Uma vez que se parte do pressuposto de que há uma relação orgânica entre Estado e sociedade civil, não se pode afirmar uma relação de oposição entre esses, assim, notabiliza-se a existência de antagonismos nas classes sociais, que fazem do controle social sinônimo da disputa das classes para conquista de hegemonia (CORREA, 2009). Então,

Na perspectiva das classes subordinadas, o controle social deve se dar no sentido dessas formarem cada vez mais consensos na sociedade civil em torno de seu projeto de classe, passando do momento “econômico-corporativo” ao “ético-político”, superando a racionalidade capitalista e tornando-se protagonista da história, efetivando uma “reforma intelectual e moral” vinculada às transformações econômicas (CORREA, 2006, p. 7).

Em suma, o controle social das classes subordinadas pressupõe o rompimento com a sociedade burguesa, não configurando, dessa forma, um mecanismo de controle sobre o capital (BRAVO; CORREIA, 2012). Para além da interpretação gramsciana de controle social, outras

³⁸ Deve-se enfatizar que “o fortalecimento das propostas descentralizadoras e participativas não são específicos do processo político brasileiro, mas inserem-se dentro de uma tendência mundial relacionada à crise da década de 1970, que caracteriza a maioria dos Estados de Bem-Estar Social e as mudanças na esfera produtiva dos países capitalistas centrais (RAICHELIS, 2015, p. 94).

visões sobre esse conceito também foram difundidas, nas quais, três merecem destaque devido à forte influência teórico e política na contemporaneidade. Tratam-se das perspectivas de Habermas, de Althusser e dos neoconservadores (CORREA, 2009).

Para Habermas o controle social é um espaço para desenvolvimento de consensos e, em particular, os conselhos configuram-se como esferas voltadas para pactuações e tomada de decisões, no sentido de representação do interesse de todos. Habermas acreditava que o controle social se tratava de um componente fundamental da esfera pública³⁹, que, no âmbito do capitalismo, apresentava uma tendência natural a desorganização, exigindo, assim, um mecanismo de integração mediante o poder político (RAICHELIS, 2015).

Do ponto de vista estruturalista de Althusser, o controle social exercido, principalmente, no espaço dos conselhos é restrito, de modo a se caracterizar como espaço de cooptação, ou seja, meio para o alcance do consentimento ativo das classes subordinadas, representadas nesse âmbito pela subsunção dos movimentos sociais ao poder público. Logo, para esse autor, os movimentos sociais deviam abster-se de participar dessas estruturas (CORREA, 2009).

Por fim, para os neoconservadores, a existência de espaços representativos da sociedade civil, que configuram um tipo de controle social, tem sua existência infundada, uma vez que, questiona-se a relevância da democracia participativa em prol do superdimensionamento da democracia representativa (CORREA, 2009).

Os citados autores fizeram parte do debate empreendido durante o período de transição para democracia. Apesar das divergências, o controle social foi firmado na Carta Magna Constitucional de 1988 por intermédio dos instrumentos dos conselhos e das conferências, construídos a partir da pressão popular exercida, sobretudo, pelos movimentos sociais organizados.

O controle social foi configurado na CF como sinônimo da participação social nas políticas públicas, no qual segmentos da sociedade civil organizados poderiam participar tanto da formulação, do acompanhamento e da execução de planos, programas e projetos, bem como do gerenciamento e da fiscalização dos recursos orçamentários destinados às políticas públicas, com vistas a zelar pelo interesse coletivo (CORREA, 2006).

³⁹ O conceito de esfera pública “baseia-se na ideia de que sua constituição é parte integrante do processo de democratização, pela via do fortalecimento do Estado e da sociedade civil, expresso fundamentalmente pela inscrição dos interesses das maiorias nos processos de decisão política” (RAICHELIS, 2015, p. 35-36). O desafio que essa perspectiva demanda está presente, de acordo com Raichelis (2015), na construção de espaços para interlocução de sujeitos sociais que permitam a expansão da democracia, de modo a viabilizar a universalização dos direitos de cidadania.

A construção de uma espécie de controle social da classe subordinada, nessa conjuntura, mostrou-se possível a partir do envolvimento da própria capacidade de luta desta classe no âmbito da sociedade civil, permeada por antagonismos e contradições, com vistas à intervir no processo de gestão pública desempenhado na estrutura estatal, de modo a orientar as ações e os recursos públicos para o atendimento de seus interesses em direção a composição de sua hegemonia (CORREA, 2009).

A gestão pública, nessa concepção, foi representada pela gestão das políticas sociais, que adquire relevância no contexto de transformações da sociedade capitalista, tendo em vista a configuração como mediação entre “as demandas sociais e as respostas organizadas pelo aparato governamental para implementá-las”⁴⁰ (RAICHELIS, 2006, p. 4).

É oportuno rememorar que a afirmação do controle social no âmbito da CF ocorreu por intermédio do capítulo destinado a seguridade social, artigo 194, inciso VII, que, originalmente, antes da reforma empreendida pela Emenda Constitucional nº 20 de 1998, apresentava a seguinte redação: “caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados” (BRASIL, 1988, *online*).

A ênfase sobre o princípio da participação e do controle social nas políticas públicas, sobretudo, no sistema de seguridade social, formado pelas políticas de previdência social, saúde e assistência social, tinham como objetivo romper com a cultura do favor, do clientelismo e da tutela, bem como “garantir direitos mínimos e vitais à reprodução social.” (SPOSATI, 2009, p. 4). Por este ângulo, foi ratificada a universalização da saúde, o reconhecimento da assistência social como direito social assegurado a quem dela necessitar e a previdência social preservou o caráter contributivo, mas sob a premissa do princípio de solidariedade, forjado em um regime de repartição simples⁴¹ (BRASIL, 1988).

A CF, portanto, afastou o modelo meritocrático-conservador em prol de um modelo redistributivista. Desse modo, representou um marco histórico em se tratando de proteção social, pois optou por praticar uma política fiscal e monetária em benefício da coletividade,

⁴⁰ Não se pode deixar de mencionar que a CF reafirmou como competência primária do aparato estatal a condução das políticas públicas. Isso não significa afirmar, todavia, um exercício exclusivo, pois a sociedade civil exerceu/exerce papel fundamental na formulação e no controle social do que está em execução, diferenciando-se da concepção neoliberal (RAICHELIS, 2006).

⁴¹ Cabe sinalizar que a Seguridade Social e a CF brasileiras são instituídos em condições avessas ao resto do mundo, que vivenciavam a desconstrução dos modelos inspirados nos planos Beveridge e Bismarck substituídos por programas focalizados e seletivos de atendimento aos comprovadamente indigentes, ou ainda, pelo mercado de seguros privados, que reuniam indivíduos com alta capacidade de pagamento e baixo-risco de adoecer, incentivando a cisão entre público e privado com base na capacidade de consumo (LAURELL, 1995).

regulamentando o nível de participação do capital estrangeiro⁴² no país. Além disso, ampliou o conceito de cidadania, não mais o vinculando ao mercado de trabalho formal (YAZBEK, 2010).

Apesar dos avanços, deve-se considerar o contraditório, nesse sentido, Behring (2008) problematiza que tipo de democracia o capital permitiu ao Brasil construir no processo da Constituinte. Isto é, uma democracia restrita, que nasceu a partir da convivência do “velho” e do “novo”, uma vez que, preservou o conservadorismo em sua espinha dorsal, fato que lhe atribuiu uma natureza híbrida.

Mota (2015) esclarece, diante disso, que os partidos políticos exerceram papel central na formulação da Carta Constitucional, com ênfase sobre a atuação dos partidos de esquerda no processo de construção e consolidação de direitos. Malgrado a atuação articulada dos partidos de esquerda conjuntamente com as centrais sindicais e os movimentos populares, essa se mostrou insuficiente no tocante ao estabelecimento de uma única direção política ou método de atuação na prévia ideação do modelo de seguridade social brasileiro.

A autora reconheceu neste fato o gatilho para a ocorrência do que denominou de “assistencialização/privatização da seguridade social” (MOTA, 2015), na década de 1990. Nessa perspectiva, os trabalhadores, durante a Constituinte, subdividiram-se em dois grupos com estratégias divergentes. De um lado, o movimento sindical, interlocutor das demandas dos trabalhadores formais, priorizaram a negociação direta com as empresas na esfera privada, obtendo como saldo a proteção social por meio de “salários indiretos”, distante da seguridade social pública. De outro, o movimento popular, mediante pressão, particularmente, no âmbito do poder local (municipal e estadual), conseguiu assegurar direitos significativos para os trabalhadores urbanos e rurais com vínculos precários (MOTA, 2015).

O movimento contraditório no âmbito da classe subordinada, nesse sentido, colaborou para reatualização do modelo dual das políticas públicas e para a subdivisão da forma de implementação da seguridade social, concentrada em três frentes: comunitária, empresarial e por intermédio das instituições estatais (MOTA, 2015).

Sobrevém que os trabalhadores formais, representados pelos sindicatos, passaram a contribuir duplamente para a seguridade social, posto que, os chamados “salários indiretos” nada mais eram do que serviços prestados pelas empresas por intermédio da retenção de parte da remuneração paga ao trabalhador. Por meio dos impostos, esses mesmos trabalhadores financiavam os serviços e benefícios disponibilizados para aqueles que não podiam pagar, fornecidos de maneira precária pelo Estado. Portanto, a dualidade referida anteriormente,

⁴² Para saber mais ver título original da CF de 1988, Capítulo IV, art. 192.

tratou-se da divisão da classe subordinada mediante a capacidade de consumo individual no mercado, em detrimento do consumo coletivo por intermédio do Estado (BEHRING, 2008).

Diante disso, ocorreu a expansão das políticas assistenciais, não como direito assegurado na CF, mas como uma das alternativas do grande capital nacional de intervenção sobre a questão social e asseveração de sua hegemonia. Conjuntamente, na década de 1980, destacaram-se a maximização da oferta de serviços privados de saúde e de previdência social, que reafirmaram a percepção de interferência do capital na formulação das políticas econômicas e sociais, como mecanismos de formatação de uma “outra” cultura (MOTA, 2015).

Logo, como parte da estratégia de formação de uma “outra” cultura hegemônica do capital, substituiu-se o estatuto da “cidadania regulada” descrito por Santos (1979) pela denominada “cidadania invertida” (TEIXEIRA, 1985), na qual a inclusão cidadã ocorreu mediante a inserção nos programas de proteção social para aqueles indivíduos impossibilitados de adentrar o mercado de trabalho formal.

Vieira (2004) procede a crítica a esta maneira de materialização do intitulado Estado Democrático de Direito brasileiro. Para o autor, o alicerce do Estado Democrático de Direito é a sociedade democrática, que impõe a existência de princípios fundamentais para sua efetivação, quais sejam, “o império da lei, a divisão de poderes, a legalidade da administração e a garantia dos direitos e liberdades fundamentais” (VIEIRA, 2004, p. 130). Mas não somente esses requisitos, a formação de uma sociedade democrática requisita a plena participação de todos no controle das ações empreendidas e das decisões, além da participação no resultado da riqueza produzida em coletivo.

Na sociedade que se forja a partir de meados da metade da década de 1980, o que se identifica é uma visão distorcida de sociedade democrática, pois essa foi equiparada a sociedade industrial ou de consumos de massas (VIEIRA, 2004). Sobre isso, afirma Vieira (2004, p. 135): “Criar uma ‘sociedade do bem-estar’, sem dar a todos participação efetiva no controle das decisões e também nos rendimentos da produção, consiste unicamente na adoção dos homens para transformá-los em consumidores obedientes e bem-humorados”.

Portanto, o que se assistiu nesse período de “transição para a democracia” no Brasil foi a realização de alterações na forma de manejo com a classe subordinada, de modo a preservar a “estabilidade da ordem estabelecida, com todas as distorções e iniquidades econômicas e sociais que contivessem” (FERNANDES, 1989 apud JESUS; VASCONCELOS, 2016). Concluem-se, então, que o período da redemocratização foi marcado por conquistas importantes, contudo, é preciso não romantizar as escolhas realizadas pela classe trabalhadora nesse contexto, que apresentaram como consequências a abertura necessária para a

reestruturação das bases de produção do capital no país, a implementação do neoliberalismo e a regressão dos direitos assegurados na CF, como foi demonstrado no item seguinte.

3.2 CONTRARREFORMA DE ESTADO NO BRASIL: implicações políticas, econômicas e sociais introjetadas por alterações no padrão de acumulação capitalista

A promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF) constituiu momento ímpar em se tratando da conquista de direitos de cidadania. Contudo, tal processo ocorreu em condições avessas aos demais países, principalmente, os denominados países centrais, com a ruptura do “pacto keynesiano/fordista”. No ano seguinte, em 1989, no Brasil, após quase três décadas, retomou-se o voto direto por intermédio da disputa presidencial entre Fernando Collor (PRN⁴³) e Luiz Inácio Lula da Silva (PT⁴⁴), na qual, a frente mais conservadora saiu-se vitoriosa.

Podem-se afirmar que o resultado do pleito eleitoral se tornou uma forma particular de expressão do tipo de democracia construída pela sociedade civil brasileira, isto é, em que se notabilizaram a sobrevalorização do voto e das “garantias de igualdade, liberdade e participação no campo formal” (JESUS; VASCONCELOS, 2016, p. 619), de maneira a menosprezar ou até mesmo excluir as iniciativas independentes representadas, em particular, pelos movimentos sociais.

Em consequência, a instalação do governo Collor no cerne do Estado representou a reafirmação de um pacto de conservação do poder da elite, mediante a realização de “reformas”⁴⁵ voltadas para o mercado que, conforme indica Behring (2008), apresentavam como plataforma base o contorno da inflação e a gestão da dívida pública a partir da implantação de medidas amparadas na teoria neoliberal, após inúmeros planos fracassados criados durante o período Sarney⁴⁶.

⁴³ Partido da Reconstrução Nacional (PRN).

⁴⁴ Partido dos Trabalhadores (PT).

⁴⁵ Nesta dissertação o termo *reforma* foi escrito entre aspas para demarcar o retrocesso no campo dos direitos no Brasil expresso pelo projeto do capital cuja materialização estava articulada ao tripé do neoliberalismo, da reestruturação produtiva e da financeirização.

⁴⁶ O governo Sarney teve início em meados de 1985 com a abertura democrática e a impossibilidade de Tancredo Neves de assumir a Presidência da República, a qual foi designado por meio de votação de um Colégio Eleitoral. Tal governo deparou-se com inúmeras dificuldades, tendo em vista a crise econômica e política que assolava o país. De acordo com Yazbek (2010) a década de 1980 ficou conhecida como a “década perdida” devido não só a estagnação econômica e o endividamento, mas também ao crescimento desenfreado da pobreza e da desigualdade social. Como medidas paliativas incrementaram-se inúmeros planos econômicos como o Plano Cruzado I e II e o Plano Verão, ambos sem sucesso na retomada do crescimento. A CF será promulgada nesse cenário em que se questionavam a compatibilidade “entre Direitos, Políticas Sociais e as relações que se estabelecem entre Estado, sociedade e mercado nos novos marcos da acumulação capitalista” (YAZBEK, 2010, p. 17), em particular, num contexto de ruptura com o “pacto Keynesiano/fordista”.

Para melhor apreensão das medidas de ajuste estrutural implementadas no Brasil, a partir da década de 1990 (BEHRING, 2008), e os impactos sobre os direitos assegurados na CF, cabe situar ainda que brevemente a conjuntura macro que se apresenta no nível mundial, em que o modo de produção capitalista adquire novos contornos e se complexifica.

O capital mercantilizou praticamente todos os aspectos da vida social e passou a incidir não só no campo material e objetivo, mas também, nos aspectos subjetivos da humanidade. Salientam-se que o estopim dessa mudança reside no esgotamento de uma “onda longa⁴⁷ expansionista”, amparada no “pacto keynesiano/fordista”, fundada nos pilares do pleno emprego e de igualdade social (BEHRING; BOSCHETTI, 2009), que foi substituída por uma “onda longa recessiva” desencadeada, na década de 1970, por dois catalizadores de acordo com Netto e Braz (2006), quais sejam: o colapso do ordenamento financeiro mundial e o choque do petróleo.

Nesse cenário de crise e restauração do capital, foram gestadas condições inéditas que permitiram a assunção de estratégias fundadas no tripé do neoliberalismo, da reestruturação produtiva e da financeirização da economia. O neoliberalismo emergiu como modelo de organização político, econômico e social nos países da Organização Europeia para o Comércio e Desenvolvimento – OCDE, com a “ascensão de uma nova direita como força político-ideológica” (LAURELL, 1995, p. 161), a observar os governos de Thatcher – na Inglaterra e Reagan – nos Estados Unidos.

Esse modelo se opôs de forma veemente a intervenção do Estado na economia, apontando como causas da crise a forte ação ineficiente e ineficaz do Estado nas relações econômicas e a destinação de grande parte das finanças públicas para a manutenção de gastos sociais, com destaque, para as políticas sociais públicas. Os neoliberais apregoaram, nesse sentido, que o papel do Estado devia se restringir a atuação como suporte aos investimentos do mercado em áreas que demandavam maior aplicação de recursos, mas não eram tão rentáveis. Portanto, a solução da crise permaneceu balizada na reconstituição do mercado, no incentivo à competição e no individualismo, ideários inversos a antiga forma de regulação baseada no “pacto keynesiano/fordista”⁴⁸ (LAURELL, 1995).

⁴⁷ Mandel (1982).

⁴⁸ De acordo com Mota (2015) os sistemas de seguridade social, no contexto do “pacto keynesiano-fordista”, foram expandidos conforme a negociação entre trabalhadores, Estado e empresas. Todavia, no contexto de reestruturação do capital e implementação dos ideais neoliberais, esses sistemas tendem a ser privatizados, em especial, previdência, saúde e educação, enquanto que, a assistência social é expandida através de programas com caráter e abrangência restritos a partir do redirecionamento das ações estatais.

Para atender ao primeiro fundamento, a reconstituição do mercado, os países da OCDE, decidiram “liberar o movimento dos capitais e desregular e desbloquear seus sistemas financeiros” (CHENAIS, 2005, p. 35). Esse movimento permitiu a expansão de uma nova grandeza com valor acionário, conhecida como capital portador de juros, financeiro ou rentista (CHENAIS, 2005).

Segundo Chenaís (2005), o capital portador de juros comporta fundos de pensão, bancos que administram sociedades de investimento, sociedades de seguro e fundos coletivos de aplicação, cuja acumulação financeira desdobra-se em função, de um lado, da apropriação da renda das famílias, em especial, os planos privados de previdência e a poupança do salário e, de outro, a concentração dos lucros que não foram reinvestidos pelo capital industrial na produção, constituindo, assim, a primeira base da mundialização do capital.

Após instituída a base de uma nova oligarquia de viés financeiro, teve início a segunda fase, que caracterizou um novo estágio do imperialismo, fundamentado em duas formas de exportação de capitais (NETTO; BRAZ, 2006). A primeira forma reside no “capital de empréstimos”, que consiste em renovar antigas práticas de exploração e dominação, por estabelecer uma hierarquia entre os países, sobretudo, aqueles considerados do “Terceiro Mundo”, a partir da inserção de novos instrumentos materializados na concessão de créditos e na cobrança de juros. E, a segunda forma configura-se no “capital produtivo”, com a propagação de empresas transnacionais em países subdesenvolvidos, que apresentam condições propícias à acumulação, isto é, recursos naturais abundantes, mão-de-obra barata, incentivos fiscais, entre outros (NETTO; BRAZ, 2006).

A congregação e a difusão do “capital de empréstimos” e do “capital produtivo” mostrou-se possível com a propagação de uma nova estratégia com base na substituição do modelo de acumulação rígido – taylorista/fordista – por um de acumulação flexível – toyotismo, que, no que lhe concerne, configura a divisão internacional do trabalho com base no padrão de reestruturação produtivo, incidindo inclusive sobre o poder dos sindicatos e as lutas sociais dos trabalhadores. A acumulação flexível

se apoia na flexibilização dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo. Caracterizando-se pelo surgimento de setores de produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente significativas de inovação comercial, tecnológica e organizacional (HARVEY, 1993 apud NETTO; BRAZ, 2006, p. 215).

Acrescenta-se, também, como característica deste padrão acumulativo, a produção em larga escala para atender a “nichos de mercado” específicos, balizando-se no movimento de concentração/descentralização de capitais. A descentralização de capitais ocorreu mediante a desterritorialização da produção para os países subdesenvolvidos – por intermédio das empresas transnacionais, que, por sua vez, operaram a concentração econômica, a partir de altos investimentos em inovação tecnológica e científica, tornando a defasagem industrial dos países subdesenvolvidos uma realidade duradoura que beneficia a incorporação dos monopólios nacionais as megacorporações internacionais (NETTO; BRAZ, 2006).

Por conta da reestruturação produtiva e do avanço tecnológico, observaram-se na produção a complexificação dos processos de trabalho e a redução da demanda por trabalho vivo em detrimento do trabalho morto, que favoreceram o aumento da superpopulação flutuante. Do mesmo modo, ocorreu a flexibilização e a desregulamentação das relações de trabalho com a inserção de formas precarizadas de contratação (subcontratos, trabalho em tempo parcial ou temporários, entre outros), induzindo a fratura de identidades dos trabalhadores por incidir sobre a subjetividade do trabalhador coletivo, com a ingerência de padrões mais rígidos de controle de desempenho, novas formas de gestão do trabalho, moldagem comportamental e inserção de valores meritocráticos individualistas (BEHRING, 2008).

Esses elementos colaboraram para um processo de fragmentação, heterogeneização e complexificação da classe trabalhadora (ANTUNES, 1995), desagregando a solidariedade de classe, por coadunar com as pressões patronais em torno de um novo sindicalismo empresarial neocorporativista, capaz de fazer aceitar as mudanças do mundo do trabalho mediante a pressão iminente do desemprego (BEHRING, 2008).

O desemprego de caráter estrutural, então, passou a ser justificado de modo alienador, como inerente a incapacidade individual do trabalhador de manter determinado nível de qualificação, desempenhando funções multifuncionais e/ou polivalentes no contexto de avanço tecnológico. Em síntese, nesse cenário de mudanças no mundo do trabalho e no regime de acumulação, foi concebida uma antinomia entre seguridade e insegurança (BEHRING, 2008), que se manifestou na

insegurança no mercado de trabalho, com a não-prioridade ao pleno emprego como objetivo de governo, a destruição de empregos em plena expansão econômica, sobretudo no setor industrial, e a ampliação da desigualdade entre os desempregados em função da redução dos benefícios sociais; *insegurança no emprego*, que implica a redução da estabilidade e subcontratação (formas atípicas ou contingenciais de emprego, diga-se, precárias); *insegurança na*

renda, por meio da flexibilização dos salários, da diluição da relação entre salário e produtividade, da queda nos gastos sociais e fiscais das empresas, da deterioração da distribuição de renda e, por fim, do crescimento da pobreza; *insegurança no contrato de trabalho* pela expansão do dualismo no mercado de trabalho e pelo risco de explosão jurídica do contrato coletivo de trabalho; e, por fim, *insegurança na representação do trabalho*, com a redução dos níveis de sindicalização (MATTOSO, 1999 apud BEHRING, 2008, p. 39-40).

O trabalhador, portanto, foi posto numa relação de superexploração de sua força de trabalho como instrumento de acúmulo de mais-valia e, concomitantemente, configurado como um colaborador indiferenciado que financia e defende a exploração de outros trabalhadores, a partir do princípio do participacionismo. Assim sendo, as inseguranças forjaram, de certa forma, o caminho para a expansão da ideologia da classe dominante de “*uma cultura política da crise, que é marcada pelo pensamento privatista e pela constituição do cidadão proprietário-consumidor*” (MOTA, 2015, p. 46), em detrimento da possibilidade imanente de formação de uma ideologia das classes subalternas⁴⁹.

Consideram-se que os resultados provenientes desse cenário, configurado após o colapso do sistema de Bretton Woods⁵⁰, apontaram para uma espécie de integração dos mercados nacionais, antes fechados, mas de forma fortemente hierarquizada, pois “o sistema financeiro dos Estados Unidos domina os outros tanto em razão da posição do dólar quanto da dimensão dos mercados norte-americanos de obrigações e de ações” (CHESNAIS, 2005, p. 44).

Dentro dessa lógica, dois movimentos merecem destaque: o primeiro trata da reorientação da política macroeconômica dos Estados Unidos, em busca de assegurar a hegemonia do dólar, em substituição ao antigo sistema amparado no equivalente em ouro, favorecendo a renovação da heteronomia dos países da América Latina, em torno, da alimentação da crise econômica nestes locais e da posterior abertura de crédito a juros flutuantes pelos organismos internacionais; e o segundo refere-se a ação de operadores financeiros que determinam o nível de participação, não só dos países na rede, como também das empresas⁵¹,

⁴⁹ Mota (2015) problematiza que a “cultura política da crise” emerge no nível da aparência de forma fetichizada, uma vez que se reproduz que essa atinge a todos indistintamente. Entretanto, o que se desdobra para os capitalistas é o acirramento das contradições de classe e a ameaça a hegemonia, que não se confunde com a inversão de classes no poder, enquanto que, para os trabalhadores significa restrição material e subjetiva, com o aprofundamento do desemprego, o aumento do exército industrial de reserva e o enfraquecimento das lutas sociais.

⁵⁰ O sistema Bretton Woods foi criado em 1944 pelos grandes Estados-Nação como forma de ordenação monetária internacional na qual havia o convertimento do dólar em ouro. O sistema entrou em colapso na década de 1970 com mais uma crise cíclica do capital que requiritava a reestruturação de suas bases (CHESNAIS, 2005).

⁵¹ Isso não significa que haja uma oposição entre capital industrial e capital financeiro, pois como discute Salvador (2010) o máximo que acontece são disputas pontuais em torno da apropriação de uma parcela maior de mais-valia no âmbito das especializações do capital industrial.

por impor um sistema que define o índice de atratividade para investimentos, com base no fator de risco, denominado de “*corporate governance*”⁵² (CHENAIS, 2005, grifos originais).

Esse movimento dual em direção à concentração do poder econômico, desempenhado pelo capital bancário-financeiro, tem influenciado para a concentração do poder político nas mãos de elites orgânicas e instituições/entidades supranacionais que “realizam a sua política, tomando decisões estratégicas que afetam a vida de bilhões de seres humanos, sem qualquer conhecimento ou participação destes” (NETTO; BRAZ, 2006, p. 225).

A chamada “Era das finanças”, nesta lógica, expandiu-se de forma a adentrar a totalidade da vida social, uma vez que, a busca por superlucros foi integrada em nível global, afetando a autonomia dos Estados-Nação e, em particular, a execução dos respectivos fundos públicos (GRANEMANN, 2007; SALVADOR, 2010).

Esse foi o caso identificado no Brasil, em que a inserção no processo de globalização ocorreu sob orientação de organismos internacionais, quais sejam, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, sob a promessa de desenvolvimento econômico e de superação do déficit econômico e fiscal⁵³. Em conformidade com o modelo de expansão do capital supracitado, com vistas a realização da concessão de empréstimos a juros para o Brasil, fora exigido o atendimento de condicionalidades⁵⁴, no sentido de estabelecer uma política macroeconômica de estabilização liberalizante (SOARES, 1995), que previam a

curto prazo, em diminuir o déficit fiscal reduzindo o gasto público; aplicar uma política monetária restritiva para combater a inflação e fazer prevalecer uma taxa de juros “real positiva” e um tipo de câmbio “real adequado”. A médio prazo os objetivos seriam transformar as exportações no motor de crescimento; liberalizar o comércio exterior; atenuar as regulações estatais maximizando o uso do “mercado”; concentrar o investimento no setor privado,

⁵²De acordo com Amaral e Cesar (2009, p. 5), esse movimento estabelecido com base em indicadores de sustentabilidade forjados por operadores financeiros, como é o caso do Banco Mundial e do FMI, denominado de “*corporate governance*”, forjou uma “regulamentação rentista mundializada”, em que “os principais países considerados fontes do capital-dinheiro concentrado, ficam situados no centro de uma vasta rede, que se nutre de uma parte crescente do valor nutrido no mundo inteiro”.

⁵³ Em meio à crise econômica brasileira surgem “mobilizações coletivas centradas em questões éticas e morais, derivadas das reações à ‘violência e corrupção na vida política nacional’” (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2010, p. 304). São expressões desse cenário o movimento dos Carapintadas, o Movimento Ética na Política, o movimento pró-impeachment do então presidente Fernando Collor de Melo, entre outros. O impeachment do presidente Collor concretiza-se em meados de 1992, quando em sequência assume a presidência da república o vice-presidente Itamar Franco.

⁵⁴ Esse movimento ocorreu em toda a América Latina e foi firmado em uma reunião ocorrida em Washington, em 1989. De acordo com Duarte (2002, p. 158, grifos originais) “o *Consenso de Washington* resultou das conclusões de uma reunião [...] entre funcionários do governo norte-americano, representantes dos organismos financeiros internacionais ali sediados como o FMI, Banco Mundial e BID, além de diversos economistas latino-americanos”. O relatório produzido pelo *Consenso de Washington* reuniu elementos que antes estavam esparsos e eram oriundos de várias fontes. Não se tratou, pois, de propor novas fórmulas de ajuste e reformas econômicas para os países latino-americanos, mas de referendar políticas já recomendadas, em diferentes momentos (DUARTE, 2002).

comprimindo a presença do setor estatal e promover uma estrutura de preços sem distorções (SOARES, 1995, p. 7).

Essa realidade foi concretizada no país a partir da eleição de Cardoso⁵⁵, na década de 1990, e a opção monetária e fiscal baseada na consecução de um Estado forte para o desenvolvimento das políticas de mercado e restrito para com os gastos sociais, evidenciado no projeto intitulado Plano Diretor de Reforma do Estado (PDRE), proposto pelo ministro Carlos Bresser Pereira.

O PDRE, em linhas gerais, rompeu claramente com os dispositivos constitucionais, não só por impor ajustes macroeconômicos rigorosos, mas também, por realizar diversas mudanças no texto original da CF, via emendas constitucionais e medidas provisórias⁵⁶, afetando, principalmente, os títulos referentes ao sistema financeiro nacional e a ordem social.

Destarte, a contrarreforma de Estado, inscrita no PDRE, combinou princípios como “atratividade, adaptação, flexibilidade e competitividade” (BEHRING, 2008, p. 59), sob o argumento de que a CF havia engessado o aparelho do Estado através do uso de mecanismos de gestão burocrático, o que impelia uma ação voltada para o reestabelecimento do equilíbrio fiscal, com ênfase sobre: o incentivo à informalidade como mediação para contornar o desemprego estrutural; a efetivação do Programa Nacional de Publicização (PNP) e do Programa Comunidade Solidária (PCS), que definiram um trato focalizado e seletivo as expressões da questão social; a criação de um Fundo Social de Emergência (FSE), que reiterou a posição de financeirização da economia brasileira; e, por fim, a prática constante de privatizações dos bens e serviços públicos, especialmente, nas áreas de previdência social e saúde.

As medidas apontadas, portanto, tinham por finalidade reconstruir o Estado com fundamento em três elementos: garantir a propriedade e os contratos, de modo a promover o bem-estar e os direitos e impulsionar a industrialização por meio de uma política de exportações, resultado do pragmatismo em torno do reconhecimento da centralidade da crise fiscal; fomentar “reformas” orientadas para o mercado; e incrementar a redução das dívidas

⁵⁵ Deve-se sinalizar que o processo de implementação da financeirização da economia brasileira pode ser demarcado em dois períodos (SALVADOR, 2010). O primeiro, entre 1967-1990, período que abarca a ditadura militar e a transição para democracia, na qual ocorreu a reforma do sistema bancário-financeiro e foi criado o dispositivo de correção monetária. E, o segundo desdobrou-se entre 1991-2005, na qual se manifesta uma taxa de financeirização crescente conforme a evolução “da taxa básica de juros da economia, elevando a elevada rentabilidade proporcionada por ativos de renda fixa vinculados à dívida pública” (SALVADOR, 2010, p. 354).

⁵⁶ Cardoso aprovou a efetivação de 35 (trinta e cinco) emendas à CF entre 1995-2002 e promoveu a edição de “5.794 decretos-lei (estes, até 1998) e medidas provisórias entre 1995 e abril de 2001 no Brasil, sendo deste total 2.609 no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso e 2373 do início do segundo governo até abril de 2001” (INESC, 2001 apud BEHRING, 2008, p. 188).

internas e externas, com ênfase sobre a afirmação da autonomia e da defesa dos interesses nacionais em relação à dívida (BEHRING, 2008). No entanto, as medidas tomaram o caminho inverso.

No âmbito da indústria, o Estado tendeu a oferecer atrativos às empresas de capital estrangeiro, por intermédio de incentivos fiscais, sem nenhuma obrigação em torno da compra de insumos nacionais e da aplicação de parte do capital acumulado no país. Como resultado, observaram-se a queda na arrecadação, que induziu o rebaixamento do orçamento público, o desmonte do parque industrial nacional e, por fim, a regressão dos postos de emprego formal. À vista disso, em busca de alternativas, o governo Cardoso deu início à constituição de uma nova cultura sobre o trabalho baseada na informalidade, que passou a ser explorada como área que resguardava fonte de riquezas em potencial, situada no campo da promoção social, obscurecendo seu verdadeiro significado, enquanto mediação de sobrevivência a pobreza (BEHRING, 2008; MOTA, 2015).

Já em relação a implementação do PNP e o PCS, esses constituíram impasses a concretização do sistema de Seguridade Social, pois colaboraram para o rompimento da premissa de primazia do Estado na condução das políticas sociais e demarcaram uma nova lógica de respostas as expressões da questão social, em que, de um lado, observaram-se a legislação do “terceiro setor” e, de outro, a “assistencialização da Seguridade Social”, com base no trinômio da focalização, privatização e descentralização (BEHRING, 2010).

O chamado “terceiro setor” foi descrito pelos neoliberais de modo setorializado, ou seja, subdividido em “um primeiro, um segundo e um terceiro setor: o Estado, o mercado e a ‘sociedade civil’” (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2010, p. 305), respectivamente. Nessa lógica, Montañó e Duriguetto (2010), afirmam que se tratou de um dos instrumentos político-econômico e ideológico do projeto burguês de reestruturação das bases do capitalismo, que foi transmutado numa questão exclusivamente técnico-operativa.

Os autores aludidos afirmam que o “terceiro setor” é composto por organizações não-governamentais (ONGs), sem fins lucrativos, instituições religiosas ou interligadas a caridade, empresas com práticas filantrópicas ou “cidadãs” e indivíduos que desenvolvem ações pontuais, realizadas de forma solidária ou voluntária. Em outras palavras, referem-se ao desenvolvimento de atividades de interesse público ou coletivo por particulares sob a premissa de “valores de solidariedade local, autorresponsabilização, voluntariado e individualização da ajuda” (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2010, p. 305), em substituição ao exercício de funções sociais básicas de atendimento as necessidades sociais dos sujeitos por parte do Estado.

As parcerias público-privadas efetivadas mediante a participação de Organizações Sociais – OS (Contratos de Gestão), Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPs (Termos de Parceria), Organizações Não-Governamentais – ONG’s, fundações empresariais, empresas cidadãs e outras, ocorreram por meio da propagação da necessidade de gerenciamento de recursos, tendo em vista sua escassez (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2010). No entanto, somente, foram subservientes para destinar às políticas sociais⁵⁷ um caráter restrito quanto ao direcionamento de recursos públicos, incentivar a privatização e delegar novamente aos indivíduos e suas famílias a responsabilidade por seu próprio bem-estar (IAMAMOTO, 2009a).

Destacam-se inclusive, a partir disso, a subserviência do “terceiro setor” para a despolitização da sociedade civil, bem como para o apassivamento da classe trabalhadora, em relação as medidas propostas de enfrentamento as expressões da questão social, que perpassam o fenômeno da monetarização das políticas sociais (GRANEMANN, 2007). Esse recurso, descrito por Granemann (2007), foi criado no governo Cardoso e expandido nos governos petistas de Lula e Dilma, considerados de esquerda.

A monetarização das políticas sociais, segundo a autora, tratou-se de um dos instrumentos do projeto burguês, implementado pelo Estado sob o ditame do neoliberalismo, para transferência do fundo público para o capital bancário-financeiro, de modo a integrar o processo de financeirização da economia. Dito de outro modo, Granemann (2007) classificou a classe subordinada em duas categorias elencadas de acordo com Harvey, quais sejam, “acionistas da miséria” e “acionistas do capital”, ambas utilizadas para maximizar a lucratividade dentro do sistema capitalista.

Os “acionistas da miséria” seriam aqueles demandantes de serviços sociais do Estado, que estão excluídos do mercado de trabalho por tempo indeterminado e necessitam de respostas “imediatas” as suas necessidades sociais, especialmente, aquelas relacionadas a subsistência. O Estado, alinhado ao princípio da *mínima* intervenção sobre o “social”, em resposta às demandas desta parcela da classe subordinada, ofertou um sistema de “bolsas” que substituiu o aparato dos direitos sociais universais. O sistema de “bolsas”, mantido pelo fundo público, então, foi operacionalizado por bancos por meio da expedição de cartões magnéticos aos indivíduos que, por sua vez, forjaram o tipo de cidadania referida na seção anterior, isto é, uma “cidadania

⁵⁷ As políticas sociais têm como determinante o enfrentamento das expressões da questão social, constituindo-se como espaço contraditório, resultado da disputa de interesses antagônicos das classes sociais. Logo, a depender da correlação de forças sociais, essas podem atender as demandas inerentes ao trabalho, ou ainda, beneficiar a acumulação do capital.

invertida” delimitada pela possibilidade de consumo (TEIXEIRA, 1985; GRANEMANN, 2007; SALVADOR, 2010).

Os “acionistas da miséria” para os bancos representaram um meio para expansão do número de clientes e para o acesso ao fundo público com o aval do Estado. Por outro lado, estas instituições financeiras sobressaíram no cerne da sociedade civil como entidades com capacidade de resolução dos problemas sociais, símbolo de eficiência, em detrimento do serviço público prestado diretamente pelas instituições estatais públicas (GRANEMANN, 2007; SALVADOR, 2010).

Os “acionistas do capital”, por outro lado, são formados pela parcela de trabalhadores com maior poder aquisitivo, na qual se inclui trabalhadores formais dos setores público e privado. Por intermédio da precarização dos direitos sociais universais, promoveu-se a privatização/mercantilização dos serviços sociais antes prestados por entes públicos, de modo a permitir ao mercado apropriar-se de uma “fração crescente do valor monetário produzido” (GRANEMANN, 2007, p. 63). São expressões de serviços privados criados para consumo por essa parcela da classe trabalhadora: os planos de saúde, as seguradoras, os fundos de pensão e de investimentos, entre outros.

A diferenciação dos trabalhadores realizada pela forma de acesso aos mecanismos de proteção social, inserida pelo fenômeno da monetarização das políticas sociais, diante do exposto, tornou-se instrumento de fragilização da luta de classes, utilizando como referência o recebimento ou não de um salário (GRANEMANN, 2007). Sobre a naturalização da desigualdade firmada pelo sistema de assalariamento, inerente ao mundo do trabalho capitalista, recorreu-se a teoria do valor-trabalho:

Ocorre, entretanto, no modo de produção capitalista serem os salários pagos ao trabalhador em troca do uso da força de trabalho aplicada a um fim definidos pelo proprietário dos meios de produção, que a utiliza por um período superior ao necessário ao da produção de mercadorias em valores equivalentes aos da reprodução do valor da força de trabalho. Dito de modo diverso, a força de trabalho em ação, o próprio trabalho, permanece sob o comando do capitalista, e isso acordado em contrato, e produz trabalho – sobretrabalho – em quantidades acima das necessárias para a sua subsistência. Assim, o trabalho produz valor e o sobretrabalho produz mais-valor. A mais-valia produzida no tempo excedente ao tempo necessário à reprodução do trabalhador é apropriada pelo capitalista e converte-se, de modo geral, em seus lucros, na reprodução da propriedade privada, da qual ele já é o senhor (GRANEMANN, 2007, p. 66).

A discussão realizada por Granemann (2007), com base na teoria do valor-trabalho de Marx, objetiva expor que o trabalhador, mediante a produção de mercadorias, produz a

totalidade dos rendimentos derivativos de seu trabalho. Ou seja, o suficiente para o financiamento dos benefícios e serviços a qual almeja ter acesso, bem como aqueles necessários a sobrevivência da parcela de trabalhadores que não gozam de um salário.

Devem-se acentuar, a partir do exposto, a importância da teoria do valor-trabalho para a compreensão da origem do montante constituinte do capital financeiro ou portador de juros. Nesse sentido, cabe elucidar que a financeirização concerne em uma expressão do processo de complexificação do sistema capitalista, na qual, todas as relações econômicas estabelecidas em nível global, regional ou local são intermediadas pelo sistema bancário, desdobrando-se no que Iamamoto (2009b) denomina de “taxa geral de lucro”, que é determinada:

1) Pela mais-valia que o capital global produz; 2) pela relação entre essa mais-valia e o valor do capital global; e 3) pela concorrência, mas apenas na medida em que esta é movimento por meio do qual os capitais investidos em esferas particulares de produção procuram extrair dividendos iguais dessa mais-valia, proporcionalmente as suas grandezas relativas (MARX, 1996 apud IAMAMOTO, 2009b, p. 17).

Em outros termos, a “taxa geral de lucro”, que no nível da aparência desponta como o lucro e os juros, duas faces segmentadas e autônomas entre si, ou seja, em que a primeira deriva da produção e a segunda do capital, dotado de uma capacidade de gerar dinheiro através de dinheiro (D, D’), em essência demonstra que essas duas faces não se desvencilham, pois o fetichismo produzido pelo capital portador de juros é incapaz de apagar sua ligação com o trabalho e com a produção de mercadorias, apesar de muitas vezes operar de forma a prejudicá-las (IAMAMOTO, 2009b).

Com isso, os juros podem ser descritos sobre duas premissas indissociáveis. A primeira, do ponto de vista qualitativo, afirma ser o juro “*mais-valia* (trabalho não retribuído) que o mero título de propriedade sobre o capital proporciona ao proprietário, embora *apareça* separado do processo real de produção” (IAMAMOTO, 2009b, p. 17, grifos originais) e, o segundo, em observação ao aspecto quantitativo, o compreende como “parte do lucro médio, que tem de ser pago pelo capitalista industrial ao capitalista monetário” (IAMAMOTO, 2009b, p. 17).

Deduz-se, pois, que a segunda fase da financeirização⁵⁸ instaurada no Estado brasileiro, na década de 1990, concentrou-se em duas frentes. A primeira enfatiza o processo descrito anteriormente, que se concentrou na monetarização das políticas sociais e na mercantilização dos serviços públicos, com ênfase sobre as políticas integrantes do sistema de seguridade social.

⁵⁸ A primeira fase foi caracterizada durante o regime militar.

A segunda, por outro lado, convergiu em obter outra parcela do fundo público, cujos recursos são provenientes da arrecadação de impostos, utilizando-a como mecanismo para a retomada das taxas de lucro, isto é, o sistema da dívida pública.

A dívida pública brasileira teve origem no Brasil colônia, todavia, no contexto de reestruturação do capital, adquiriu novas facetas, em particular, por meio das medidas criadas pelo PDRE no governo Cardoso e intensificadas durante o governo Lula, quais sejam: o mecanismo de superávit fiscal; a desvinculação de receitas; e, por fim, uma legislação pró-mercado com ênfase sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

O mecanismo do superávit fiscal não pode ser retratado de forma desconexa do processo que deu origem ao Fundo Social de Emergência (FSE), atualmente sobre a denominação de Desvinculação de Receitas da União (DRU), e à LRF, posto que concerne em um dispositivo resultado das exigências dos organismos internacionais para concessão de empréstimos, que apregoa a necessidade de contenção dos gastos sociais para posterior redirecionamento do fundo público para o pagamento de juros e amortizações da dívida pública (SALVADOR, 2010).

Destarte, o denominado FSE foi criado de acordo com critérios do PDRE em consonância com o tripé macroeconômico (superávit fiscal, meta de inflação e câmbio flutuante), durante o governo Cardoso e expandido sobre a denominação de Desvinculação de Receitas da União (DRU) nos governos Lula e Dilma, tendo como fundamento amparar o capital em situações de crise e garantir os recursos necessários ao pagamento da dívida pública, de forma a diminuí-la.

A desvinculação de receitas do fundo público brasileiro, cuja maior expressão é o orçamento público, foi estruturada de forma a incidir majoritariamente sobre as contribuições sociais arrecadadas por meio de impostos diretos e indiretos, pagos pela sociedade, com vistas a compor o Orçamento da Seguridade Social⁵⁹. Nesse sentido, tornou-se responsável por desvincular anualmente cerca de 20% do montante destinado ao referido orçamento desde 1994. O caminho percorrido pelo dinheiro, desvinculado pelo mecanismo da DRU (antigo FSE), pode

⁵⁹ A CF, no artigo 165 § 5º, trata que a lei orçamentária anual compreenderá: I – o orçamento fiscal; II – o orçamento de investimento; III – o orçamento da seguridade social. O Orçamento Fiscal refere-se aos poderes da União (Executivo, Legislativo e Judiciário), seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, em que a arrecadação de impostos provém principalmente da taxação de operações de crédito, seguros, movimentações financeiras, importação e exportação, produtos industrializados, propriedades, entre outros (BRASIL, 1988). O orçamento de investimento, por sua vez, segundo o sítio eletrônico do Senado Federal é composto por investimentos nos quais a União, direta ou indiretamente, dispõe da maioria de capital social com direito a voto. E, por fim, o Orçamento da Seguridade Social apresenta como receitas: I – receitas da União; II – das contribuições sociais e; III – receitas de outras fontes, sendo financiada pela União, Estados e Municípios de forma indireta e diretamente pelas contribuições sociais do conjunto da sociedade (BRASIL, 1988).

ser descrito da seguinte maneira: contribuições sociais – Orçamento da Seguridade Social – Orçamento Fiscal – superávit fiscal – pagamento de juros e/ou amortizações da dívida pública⁶⁰ (SALVADOR, 2010).

No que se refere a LRF, esse mecanismo do capital regulamentado pelo Estado limitou/limita despesas não-financeiras, isto é, gastos sociais. De acordo com Salvador (2010), a LRF foi firmada no contexto de estabelecimento de um acordo entre o Brasil e o FMI, em meados de 1998, logo após a reeleição como presidente de Fernando Henrique Cardoso. Na ocasião, foram definidas novas estratégias macroeconômicas para o país, com a finalidade de “geração de superávits primários, ou seja, realização de poupança primária no orçamento para honrar o pagamento dos juros da dívida” (SALVADOR, 2010, p. 380), tendo como contrapartida a concessão de um empréstimo no valor de US\$ 41 bilhões de dólares.

Sublinham-se, nesse contexto, para garantir a sanidade do compromisso do sistema da dívida, não bastavam as desvinculações proporcionadas pela DRU (antigo FSE), que eram incorporadas à União. Também eram necessários o envolvimento de outras receitas como as dos estados e dos municípios brasileiros. Assim, além da fixação de punições aos gestores que não aderissem à LRF, a União concomitantemente começou a impor prazos e a limitar o endividamento dos estados e municípios. Esses últimos foram obrigados a buscar empréstimos junto aos bancos estaduais, pois também estavam impossibilitados de requisitar ajuda financeira aos outros estados da federação (SALVADOR, 2010).

Tal movimento fragilizou as instituições financeiras estaduais nacionais, que tinham de buscar recursos junto ao banco central, tornando-as vulneráveis de tal modo a favorecer à privatização dos bancos estaduais, entregues aos bancos de ordem nacional e internacional. Por conseguinte, as ações adotadas pelo Estado brasileiro reforçaram um sistema hierarquizado em

⁶⁰ Em 2015, por meio da PEC 87/2015, o percentual de desvinculação de receitas foi aumentado para cerca de 30%, até 31 de dezembro de 2023. Conforme indicam dados do relatório da CIPREV, de 2017, a DRU desvinculou entre 2005-2015 cerca de R\$ 519 bilhões e, somente, em 2016, após o aumento da alíquota para 30%, foi dissociado cerca de R\$ 91,8 bilhões. Tal vetor subscreve uma cultura de crise da seguridade social (MOTA, 1995) que é denunciada por importantes órgãos, instituições, entidades e associações como o Tribunal de Contas da União (TCU) e a Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal (ANFIP), retratando a não implementação efetiva do orçamento da seguridade social, que além de contar com a desvinculação de 30% de suas receitas, também convive com: programações estranhas a suas receitas e que são pertencentes ao Orçamento Fiscal, a exemplo, dos Encargos Previdenciários da União para os militares e a assistência militar; Renúncias de receitas da Seguridade Social, com ênfase sobre as contribuições previdenciárias, o PIS/PASEP, a Contribuição sobre o Lucro Líquido (CSLL) e a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) que, entre 2007-2016, alcançaram o valor de aproximadamente R\$ 925 milhões (BRASIL, 2017); e, por fim, as sonegações fiscais, tanto de empresas privadas e como de empresas públicas, que somam a ordem de R\$ 500 bilhões/ano no tocante a política de previdência social (BRASIL, 2017).

torno da União, a despeito do enfraquecimento do Pacto Federativo⁶¹, por derruir a diretriz da descentralização político-administrativa (SALVADOR, 2010).

A LRF, portanto, configurou-se como o principal instrumento que, por meio da fixação de metas fiscais anuais na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), garantiu a existência de recursos necessários para o pagamento dos juros da dívida pública, inclusive por regulamentar no art. 9º a limitação dos gastos sociais, caso não houvesse receita financeira o suficiente naquele exercício.

O mais gravoso, nesse cenário, tratou-se de debitar o déficit fiscal do Estado sobre o gasto com o “social”, uma vez que, segundo informações do documento intitulado “Carta aberta a população”, escrito pela Coordenação Nacional da Auditoria Cidadã da Dívida, em 2018, até 2015, a sobra de recursos do chamado superávit primário havia superado a ordem de R\$ 1 trilhão. Mesmo assim, foi observado que não foi o suficiente para abater os juros e amortizações da dívida interna que, entre 1995-2017, saltou de R\$ 86 bilhões para R\$ 5 trilhões, significando sob o orçamento, o comprometimento de aproximadamente 50% do total de recursos arrecadados anualmente, que passaram a compor o chamado Sistema da Dívida Pública.

Mas a pergunta que desponta nesse cenário é: Qual a importância em discutir o processo de financeirização, expresso no Estado pela apropriação do fundo público através dos mecanismos da monetarização das políticas sociais, da mercantilização dos serviços sociais e do sistema da dívida pública?

A resposta para essas questões perpassa a reflexão sobre a gestão e a fiscalização dos recursos destinados ao sistema da seguridade social. Retratar-se, até o presente momento, os mecanismos que fragilizaram ou romperam com dispositivos constitucionais referentes a ordem social, na qual se encontra a seguridade, em consideração à política econômica adotada, quais sejam: DRU, LRF e superávit fiscal primário.

O que se almeja evidenciar, nesse contexto, refere-se ao rompimento com o princípio constitucional da diversidade da base de financiamento e com a tríade fundos, conferências e conselhos (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012), estabelecidos para ampliação do controle democrático na seguridade social. Para a realização do repasse de receitas para determinada política, dever-se-ia constituir fundos sociais tendo em vista o gerenciamento dos recursos, bem

⁶¹ O Pacto Federativo está previsto nos artigos 145 a 162 da Constituição Federal de 1988 (CF). Esse pacto parte do princípio da união indissolúvel entre Estados, Municípios e Distrito Federal, compondo a República Federativa do Brasil (RFB). Caracteriza-se em um tripé que atribui autonomia política e financeira aos entes federados, em uma relação de horizontalidade, a partir da diretriz da descentralização político-administrativa, favorável a aplicação do fundo público segundo critérios de avaliação da realidade regional ou local (SALVADOR, 2010).

como delimitar um plano orientador e compor conselhos paritários e conferências com representações do governo e da sociedade civil (SALVADOR, 2012).

Entretanto, o que se notabiliza, com alterações no padrão de acumulação capitalista e na própria estrutura do Estado, que redefiniram o perfil da sociedade civil tornando-a sinônimo de um “terceiro setor”, é a execução orçamentária de parcelas significativas das políticas integrantes da seguridade social fora dos fundos públicos (SALVADOR, 2012). Esse fato corroborou para a deslegitimação das atribuições dos conselhos e das conferências de políticas públicas que são responsáveis por aprovar, fiscalizar e direcionar o plano e o fundo (recurso orçamentário) destinado a dada política pública⁶².

O Conselho Nacional de Seguridade Social (CNSS) foi implementado nesse contexto⁶³, em meados de 1991, através da Lei nº 8.212 de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre a seguridade social e delinea seu respectivo Plano de Custeio. A referida legislação, assegurou ao CNSS status de órgão superior de deliberação colegiada, cuja representação no colegiado foi composta por quinze membros, dos quais: seis representantes do governo, seis representantes da sociedade civil (trabalhadores, aposentados e empresários) e três representantes dos conselhos setoriais das políticas de assistência social, saúde e previdência social (BRASIL, 1991).

Os representantes da sociedade civil (titulares e suplentes) eram escolhidos pelas respectivas centrais sindicais e confederações nacionais, sendo posteriormente nomeados pelo Presidente da República para exercer mandato de dois anos, permitida recondução por uma única vez. A posição de presidente do CNSS, por sua vez, poderia ser ocupada por qualquer um de seus membros, pelo tempo determinado de um ano (BRASIL, 1991). Com relação ao exercício de competências, destacam-se:

I – estabelecer as diretrizes gerais e as políticas de integração entre as áreas, observado o disposto no inciso VII do art. 194 da Constituição Federal; II – acompanhar e avaliar a gestão econômica, financeira e social dos recursos e o desempenho dos programas realizados, exigindo prestação de contas; III – apreciar e aprovar os termos dos convênios firmados entre a seguridade social e a rede bancária para a prestação dos serviços; IV – aprovar e submeter ao Presidente da República os programas anuais e plurianuais da Seguridade Social; V - aprovar e submeter ao Órgão Central do Sistema de Planejamento Federal e de Orçamentos a proposta orçamentária anual da Seguridade Social;

⁶² Para saber mais sobre esse recurso do capital e seu impacto sobre o Conselho Nacional de Previdência (CNP) ver Capítulo III.

⁶³ Aos desafios conjunturais enfrentados pelo CNSS somam-se: a regressão de direitos sociais; a não institucionalização da seguridade social pelo Estado em benefício de um “terceiro setor”; a despolitização da sociedade civil; a criminalização dos movimentos sociais; a mundialização do capital; e a “reforma” do Estado brasileiro.

VI – estudar, debater e aprovar proposta de recomposição periódica dos valores dos benefícios e dos salários-de-contribuição, a fim de garantir, de forma permanente, a preservação de seus valores reais; VII – zelar pelo fiel cumprimento do disposto nesta lei e na legislação que rege a Seguridade Social, assim como pelo cumprimento de suas deliberações; VIII – divulgar, através do Diário Oficial da União, todas as suas deliberações; IX – elaborar o seu regimento interno (BRASIL, 1991, p. 23).

Assim, o CNSS resguardava o direito a voz e voto por parte de seus conselheiros, que, por sua vez, deveriam deliberar com base no exercício de suas competências, as quais incluem a gestão da totalidade de recursos econômicos, financeiros e sociais destinados ao sistema de seguridade social, resguardada a competência dos respectivos conselhos setoriais das políticas de previdência social, saúde e assistência social.

Apesar de se constituir como um grande avanço, em termos de controle democrático, o CNSS não tardou a ser alvo de críticas e investidas para sua dissolução, tanto por parte da burguesia nacional e internacional como por analistas, militantes e movimentos sociais. Para a burguesia neoliberal, a formatação dos conselhos com capacidade deliberativa⁶⁴ despontava como um empecilho as “reformas” no aparelho estatal. Em contraposição, para uma parcela dos movimentos sociais e dos militantes, que reivindicavam direitos, caracterizavam-se como um retrocesso, pois a formatação desses espaços ocorreu de modo subjugado ao Poder Executivo, dito de outro modo, havia certo descrédito quanto à possibilidade de participação real e efetiva nesses espaços (GOHN, 2011).

Podem-se citar como mecanismos que atribuíram descrédito ao espaço e as decisões tomadas no âmbito do CNSS: à DRU, responsável por transformar anualmente “recursos exclusivos das políticas de Seguridade Social em receitas do orçamento fiscal para acumulação do capital financeiro” (SALVADOR, 2010, p.49); o inchaço das despesas referentes a seguridade social, tendo em vista a presença de despesas típicas do orçamento fiscal no orçamento da seguridade social; e a existência de desvios nos aportes orçamentários desse último⁶⁵ (SALVADOR, 2012).

Entre as décadas de 1990 e 2000, os conselhos de políticas públicas concentraram-se na discussão sobre o ambiente interno, isto é, rotinas burocráticas referentes principalmente a

⁶⁴ Entende-se, nesse contexto, *capacidade deliberativa* como o direito exercido pelos conselheiros de deliberar (votar) sobre as principais pautas e questões afetas ao Sistema Nacional de Seguridade Social.

⁶⁵ Não se pode deixar de mencionar que desde 2003, início do governo Lula, não ocorreu a explicitação da desvinculação das receitas da seguridade através da DRU, incorporadas ao orçamento fiscal. Ocorreu o desrespeito ao “conjunto de práticas democráticas” (limitadas em essência pelo próprio capital) e ao conjunto da sociedade, em particular, à fração que engloba as classes subalternas. Além disso, limitou o trabalho dos conselhos que englobam o sistema de seguridade social, uma vez que, não há um controle social real e efetivo sobre o fundo público.

forma de estruturação desses colegiados em detrimento da ancoragem social junto às entidades e instituições estatais e à sociedade civil⁶⁶. Como expressão dessa opção/posição, reforçaram uma natureza setorial e fragmentada, com nítida submissão ao Poder Executivo nacional, regional ou local, e “uma tendência à burocratização dos processos participativos pela própria natureza de suas funções” (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012, p. 74).

Não se pode menosprezar que o CNSS, bem como os conselhos setoriais das políticas que a compõem, isto é, previdência social, assistência social e saúde, nasceram preservando como marca a democracia participativa, que se tornou uma “democracia corporativa”, em consideração a tipagem representativa, quer dizer, o pré-requisito base para participação incluiu a filiação ou articulação com instituição, associação, confederação ou entidade de classe reconhecida pelo Estado.

Entre as representações dos prestadores de serviço, destacam-se as ONGs que, em meio ao universo de perda de vínculo da sociedade para com os movimentos sociais, passam a forjar uma situação singular, em que se auto intitulam representantes de um projeto ou segmento da sociedade perante as organizações internacionais, o Estado e o conjunto da sociedade, mas, no entanto, escamoteiam suas reais intenções, com foco no desejo de suas equipes diretivas, beneficiando frequentemente as ações para privatização dos serviços da política a qual estão envolvidas (DAGNINO, 2004).

A ampla utilização da perspectiva de transferência de responsabilidade estatal para o “terceiro setor” e sua consequente apresentação como protagonista da sociedade civil com cadeira cativa no âmbito dos conselhos e em, particular, no CNSS contribuiu para o afastamento desta esfera do segmento da sociedade que lhe atribuía legitimidade e amparo, isto é, os movimentos sociais organizados, de tal forma que esse é extinto por meio da 5ª reedição da Medida Provisória (MP) nº 17999-5 de 1999⁶⁷.

A extinção do CNSS obteve parca ancoragem social, com discussões restritas ao âmbito dos conselhos setoriais da saúde, assistência social e previdência, bem como em partidos políticos como o Partido dos Trabalhadores (PT), que, na ocasião, apresentou na Câmara de Deputados um projeto de decreto legislativo (PDC 237/1999), cujo inteiro teor sustava os

⁶⁶ No âmbito da Seguridade Social são exceções, no período citado, os conselhos de saúde e de assistência social, em consideração a forte atuação do Movimento de Reforma Sanitária na área da saúde. No tocante a política de assistência social haviam esforços dos movimentos sociais organizados para seu reconhecimento como direito. Ambas as lutas se tornaram setoriais, ou seja, foram incapazes de se articular para defender o sistema de seguridade social e seu conselho representativo.

⁶⁷ A referida MP extinguiu para além do CNSS, os conselhos previdenciários estaduais e municipais, bem como o Conselho Gestor do Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS).

efeitos da supracitada MP, que, contraditoriamente, foi arquivado em 2003, durante o exercício do mandato de Lula⁶⁸.

Conclui-se, então, que o fundo público brasileiro e, em especial, a parcela destinada a seguridade social exerce papel central na reprodução do capital e da força de trabalho, a despeito do discurso dos neoliberais que denunciam sua estatização, a má aplicação dos recursos e o incentivo à dependência (OLIVEIRA, 1998 apud BEHRING, 2009). O fundo público está cercado por pressões que “longe de representar a estatização é expressão da contradição entre a socialização da produção e a ‘apropriação privada dos resultados da produção social’ (1998, p. 26)” (OLIVEIRA, 1998 apud BEHRING, 2009). Assim, a seguir, almejam-se demonstrar os aspectos imperativos a democratização do controle social na previdência, diante de um cenário de contrarreformas nessa área e apropriação de seu fundo social.

3.3 PREVIDÊNCIA SOCIAL: contrarreformas e impacto na construção do controle social democrático

A Previdência Social (PS) foi constituída no Brasil com o objetivo de conter as lutas sociais dos trabalhadores e como forma de mediação para cobrir custos inerentes a produção e reprodução do trabalhador não cobertos pelo capital, uma espécie de salário indireto, que apresenta como marca principal o caráter contraditório, pois a depender da correlação de forças das classes sociais em confronto pode beneficiar tanto o capital como assegurar a reprodução do trabalhador, tornando-se um importante instrumento de garantia e perpetuação dos direitos.

Como foi retratado no tópico anterior, a reestruturação do sistema capitalista impõe uma nova inflexão sobre os Estados Nacionais periféricos, com a finalidade de retomada das taxas de lucro. Nesse sentido, no Brasil, adotam-se argumentos depreciativos em torno da garantia de direitos sociais, de modo a enfatizar a incompatibilidade entre a Constituição Federal (CF) e a política macroeconômica.

Entre as medidas de ajuste estrutural ditadas pelos organismos internacionais (FMI e Banco Mundial), a contrarreforma da PS foi apresentada como primária na agenda burguesa devido a intervenção direta sobre a ordenação do mercado de trabalho e como medida de controle da queda das taxas de lucro, em cenário de crise (SILVA, 2012). Destarte, retomam-se que, ainda durante o governo Collor, como medida para enfrentamento da crise no âmbito da PS, retratada no final do Capítulo I, que englobava elementos como o grande contingente de

⁶⁸Informação disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=13614>

filas nas agências previdenciárias, o represamento de benefícios, a demissão de servidores em virtude do movimento de “caça aos marajás” e os escândalos de fraudes, foi proposta a reforma administrativa da instituição previdenciária, de modo a promover a fusão do Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (IAPAS) e do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), criando uma nova autarquia, isto é, o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), em meados de 27 de junho de 1990.

O nascimento do INSS foi demarcado por ausência de clareza organizacional, principalmente, no tocante às suas atribuições e competências, na qual se pode citar como exemplo, a fusão da previdência social com o Ministério do Trabalho e da Previdência Social (MTPS), que logo tratou de inchar a pasta com a incorporação de Delegacias Regionais do Trabalho (DRTs) à referida autarquia (SILVEIRA *et al.*, 2018).

Nesse âmbito ocorreu a sanção das Leis nº 8.212 e nº 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, que dispõem sobre o plano de custeio e de benefícios da previdência social, bem como propõem a criação de conselhos, com vistas a viabilizar o controle social. A criação das leis funcionou como um mecanismo de controle da crise gerencial do INSS, agravada pelas decisões do governo Collor. Logo, atendeu às exigências constitucionais referentes aos artigos 194 e 195 (dispõem sobre a seguridade social) e 201 e 202 (relativos à previdência social) presentes na CF.

O Conselho Nacional de Previdência Social (CNPS), hoje sobre a nomenclatura de Conselho Nacional de Previdência (CNP), foi criado através da Lei nº 8.213 de 24 de julho de 1991, em conformidade com o artigo 194 inciso VII da CF, de modo a dispor originalmente que o conselho configurou-se como um órgão superior de deliberação colegiada, cuja representação, não-paritária e quadripartite, englobava quatro representantes do governo e sete da sociedade civil, entre os quais constavam dois representantes dos trabalhadores em atividade, dois representantes dos aposentados e pensionistas e três representantes dos empregadores (BRASIL, 1991).

Do mesmo modo que o Conselho Nacional de Seguridade Social (CNSS), no CNPS, os representantes da sociedade civil foram definidos por suas respectivas centrais sindicais e confederações nacionais para exercer mandato de dois anos, permitida uma recondução, e nomeados pelo Presidente da República. Cabe destacar que, nesse período, estava assegurado aos representantes dos trabalhadores em atividade (titulares e suplentes) a estabilidade no emprego durante o transcurso do mandato no âmbito do CNPS, até um ano após o seu término (BRASIL, 1991).

Entre as competências na legislação original de criação do CNPS (Lei nº 8.213 de 24 de julho de 1991) constavam:

I – estabelecer diretrizes gerais e apreciar as decisões de políticas aplicáveis à Previdência Social; II – participar, acompanhar e avaliar sistematicamente a gestão previdenciária; III – apreciar e aprovar os planos e programas da Previdência Social; IV – apreciar e aprovar as propostas orçamentárias da Previdência Social, antes de sua consolidação na proposta orçamentária da Seguridade Social; V – acompanhar e apreciar, através de relatórios gerenciais por ele definidos, a execução dos planos, programas e orçamentos no âmbito da Previdência Social; VI – acompanhar a aplicação da legislação pertinente à Previdência Social; VII – apreciar a prestação de contas anual a ser remetida ao Tribunal de Contas da União, podendo, se for necessário, contratar auditoria externa; VIII – estabelecer os valores mínimos em litígio, acima dos quais será exigida a anuência prévia do Procurador-Geral ou do Presidente do INSS para formalização de desistência ou transigência judiciais, conforme o disposto no art. 132; IX – elaborar e aprovar seu regimento interno (BRASIL, 1991, p. 24).

Salientam-se que o conselho referenciado, portanto, exercia atividades de formulação, acompanhamento, avaliação e fiscalização da política previdenciária. Nessa perspectiva, a entidade governamental estava incumbida de publicar todas as decisões do colegiado no Diário Oficial, disponibilizar estudos técnicos sobre a política previdenciária e encaminhar com antecedência mínima de dois meses a proposta orçamentária da PS para sua apreciação (BRASIL, 1991).

Ressaltam-se que, no tocante ao cargo de Presidente do CNP, esse era ocupado exclusivamente pelo Ministro do MTPS, a quem incumbia “a organização, controle e funcionamento do conselho” (SILVEIRA *et al.*, 2018, p. 158). A Lei nº 8.213 de 24 de julho de 1991 ainda estabeleceu, em conformidade com a CF e seus princípios de descentralização político-administrativa e da participação social, à criação de conselhos estaduais e municipais de previdência.

Os Conselhos Estaduais de Previdência Social (CEPS) e os Conselhos Municipais de Previdência Social (CMPS) foram constituídos sobre a forma de órgãos colegiados subordinados ao CNP, cujos membros estavam organizados sobre representação quadripartite e sua escolha seguia a mesma tratativa do âmbito nacional, com exceção da forma de nomeação dos conselheiros, realizada no caso dos CEPS pelo presidente do CNP e no caso dos CMPS pelo presidente do CEPS (BRASIL, 1991).

Entre as competências originais dos CEPS e CEMS, nos âmbito estadual e municipal, destacaram-se: o cumprimento das decisões tomadas pelo colegiado do CNP; o

acompanhamento e a avaliação sistemática da gestão da previdência; a propositura de planos e programas; a elaboração de relatórios gerenciais endereçados ao CNP acerca da execução de planos, programas e do orçamento; o acompanhamento da legislação previdenciária; e a elaboração de seus próprios regimentos internos (BRASIL, 1991).

Manifesto isso, cabe elucidar que a implantação do CNPS, ocorreu a partir de meados de agosto de 1991, e dos CEPS e CMPS, aconteceu gradativamente, a começar de 1993-1994, nos principais centros urbanos do país. A instalação do CNPS deu-se sob direção do Ministro Antônio Rogério Magri, que de acordo com Silveira *et al.* (2018)⁶⁹, no primeiro encontro do conselho, deixou explícito sua incapacidade de estar à frente da pasta. O Ministro se apresentou na ocasião como sindicalista (não era, fazia parte do governo) e afirmou não possuir conhecimento acerca da política previdenciária, todavia, dispunha de um “sentimento” que o direcionava em favor de “reformas” no âmbito do sistema previdenciário (SILVEIRA *et al.*, 2018).

Em acompanhamento à linha tecnicista gerencial-burocrática do governo Collor, o CNPS, hoje CNP, então, comportou-se de forma a “focar na eficiência e eficácia do sistema, sendo exigido a apresentação de relatórios gerenciais trimestrais ou semestrais, mostrando o que foi feito em termos de metas e prazos” (SILVEIRA *et al.*, 2018, p. 160). Essa perspectiva, deveu-se ao fato da ausência da práxis da participação popular e da descentralização político-administrativa, efetivamente aplicadas (DELGADO *et al.*, 2002).

Em outros termos, no âmbito deste colegiado, “tudo começa e termina com a norma jurídica” (DELGADO *et al.*, 2002, p. 7), na qual se notabilizam limitações no seu modelo de cogestão, tendo em vista a ausência de atuação de movimentos sociais organizados que precedam a sua criação, assim como ocorreram com as políticas de saúde e assistência social, atribuindo-lhes ancoragem social (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012).

Nesse sentido, o modelo institucionalizado de controle social previdenciário pós-CF de 1988, tornou-se passível de comparação com aquele instituído no âmbito dos conselhos previdenciários criados nos antigos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs). A formação do CNPS adveio da necessidade de obediência à normativa legal, estando amparado numa sequência de atos formais “de cima para baixo”, cuja premissa vai de encontro à diretriz da delegação de poderes para os colegiados de nível federal, estadual e municipal e se baseia numa participação de tipo corporativa (DELGADO *et al.*, 2002).

⁶⁹ Realizou um estudo indicativo sobre o processo deliberativo do CNP no período 1991-2000 mediante a análise documental de suas atas.

Essas características estão correlacionadas a centralização da capacidade deliberativa dos conselhos previdenciários, em conformidade, com a forma com que são estabelecidas as leis e normas previdenciárias, de caráter exclusivamente federal, bem como a práticas típicas do período 1991-2000 nesta área, isto é, em que dirigentes sindicais nomeavam como representações nos colegiados previdenciários assessores técnicos, contribuindo dessa maneira para o esvaziamento da participação e para a desarticulação como arena política relevante (DELGADO *et al.*, 2002).

Destarte, entre as principais preocupações dos conselheiros no período de instalação do conselho, avultaram-se: fraudes previdenciárias denunciadas pela imprensa; sonegação da arrecadação por parte dos empregadores; dificuldades para manutenção do orçamento para custeio dos benefícios; “reforma” da PS; venda de imóveis transferidos ao INSS após a fusão; regimento interno do CNP; constituição dos conselhos estaduais e municipais previdenciários; e a informatização do INSS (SILVEIRA *et al.*, 2018).

Com a finalidade de aprimoramento técnico da estrutura do CNPS, hoje CNP, em alinhamento com a base governista, em 1993, por intermédio da Lei nº 8.619, foi alterada novamente sua composição, que perdura até os dias atuais, com seis representantes do governo e nove representantes da sociedade civil (três representantes dos trabalhadores em atividade, três representantes dos aposentados e pensionistas e três representantes dos empregadores).

Ainda, em meados de 1997, o próprio conselho editou resolução que previa novamente mudanças na composição de seus membros, bem como em uma de suas principais competências dispostas na Lei nº 8.213 de 24 de julho de 1991, art.4º, inciso IV, cujo teor, afirmava como competência do conselho “apreciar e aprovar a proposta orçamentária da PS antes de sua consolidação na proposta do Orçamento da Seguridade Social”⁷⁰, todavia, no final, não foi recepcionada como normativa legal.

Ocorre que, a última parte, que dispunha sobre a consolidação orçamentária no sistema de seguridade, foi excluída apenas momentaneamente do texto original da Lei nº 8.213 de 1991, de modo a indicar a chegada de uma nova fase da implantação da tríade do neoliberalismo, da reestruturação produtiva e da financeirização no Brasil, centrada no desmonte e nos ataques sucessivos à seguridade social e aos regimes de previdência públicos.

Identificam-se como derivativos desse cenário, as iniciativas de contrarreformas na PS introjetadas pelas Emendas Constitucionais (E.C.) nº 20, de 15 de dezembro de 1998, editada no governo Cardoso, e as E.C. nº 41, de 19 de novembro de 2003, e nº 47, de 05 de julho de

⁷⁰ Restituída pelo Decreto n. 3.048 de 06 de maio de 1999, que trata do regulamento da PS.

2005, elaboradas durante o governo Lula. De acordo com Mota (2007) a primeira contrarreforma realizada por Cardoso denotou maior incidência sobre o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), enquanto que a segunda contrarreforma, realizada no governo Lula, descrita pela autora como de continuidade ao primeiro processo, apresentou maior ênfase sobre o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS).

Ambas as contrarreformas tiveram por objetivo desconstitucionalizar a PS como direito social, assegurado na CF e inserida no tripé da seguridade social, de maneira a estabelecer como regra, o acesso distinto e segmentário a referida política pela classe trabalhadora, determinado, neste caso, pela capacidade contributiva ou pela remuneração individual do trabalhador. A presente constatação demarca *tendências* no âmbito da previdência social, que, em algum ponto, entrecruzam-se com aquelas destacadas no Capítulo I.

A primeira *tendência*, a que se referiu anteriormente, em torno de sucessivas tentativas de *desconstitucionalização da PS enquanto direito social*, situou no horizonte o afastamento do sistema de seguridade social, em benefício da lógica privatista do seguro social, a partir da mercantilização do serviço previdenciário, com a constituição de fundos de pensão e de investimentos. Autores como Granemann (2006) e Salvador (2010) relatam que, nesse aspecto, constituiu-se como a primeira forma de monetarização das políticas e dos serviços públicos.

Dito isso, cabe rememorar aquilo que foi afirmado na introdução desta dissertação, que o fundo social destinado a PS se constitui como o segundo maior montante no âmbito do Orçamento Federal⁷¹, ficando atrás somente dos recursos destinados para o pagamento da dívida pública⁷². A apropriação sobre essa parte do fundo público porta a capacidade de corroborar para o reaquecimento do mercado por intermédio da inserção do regime de capitalização⁷³, em substituição ao atual regime de repartição simples⁷⁴, conduzindo a um cenário de acesso e consumo pela via dos fundos de pensão e seguradoras privadas.

⁷¹ O Orçamento Federal é composto pelos orçamentos fiscal e da seguridade social.

⁷² Informação disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrazil>.

⁷³ Os regimes de capitalização foram instituídos sob a lógica do seguro social, de inspiração bismarckiano, em substituição aos regimes de repartição simples, inspirado no plano Beveridge e amparado no princípio da solidariedade. O regime de capitalização consiste em uma poupança individual que vincula o custeio ao benefício, estando sujeito as variações do mercado financeiro.

⁷⁴ Os regimes de repartição simples são guiados pelo princípio da solidariedade social, quer dizer, o conjunto da sociedade contribui de forma direta e indireta para o financiamento dos benefícios e serviços pagos. Para os neoliberais a previdência pública baseada no regime de repartição simples, em que os trabalhadores em atividade contribuem de forma solidária para a manutenção dos benefícios e serviços voltados aos trabalhadores inativos, estava fadado a falência tendo em vista o envelhecimento populacional e a existência de supostos “privilegiados” que ganhavam acima da média geral dos trabalhadores, logo, era necessário resgatar o equilíbrio financeiro e atuarial por meio de reformas contínuas que, gradativamente, introduziriam a migração para o regime de capitalização privado, propiciando a acumulação capitalista. Deve-se lembrar, diante disso, que o regime de repartição é mantido mediante contribuição tripartite – trabalhadores, empregadores e Estado, enquanto que, o

Refletir sobre essa condição deletéria requer, a título de organização, pontuar dois elementos correlatos, que tem por finalidade superar visões relativistas da realidade. O primeiro elemento, tratou-se da *não efetivação plena do regime de repartição simples posto na CF* e o segundo da inserção de *critérios restritos para o acesso aos benefícios e serviços previdenciários*, em especial, as aposentadorias, de modo a favorecer o controle sobre o trabalho e a capitalização do sistema previdenciário.

O regime de repartição simples foi implantado no Brasil sob forte pressão dos trabalhadores, de forma associada ao sistema de seguridade social, numa sociedade marcada pelo grande número de trabalhadores com vínculos empregatícios formais. Entretanto, a realidade da década de 1990, promoveu a inversão desta conjuntura, demarcando o avanço conservador neoliberal e o processo de reestruturação produtiva, que impuseram limites a PS pública, tanto por gerenciá-la segundo a lógica do seguro social, quanto por modificar o perfil do mercado de trabalho e do trabalhador.

Esse último, expulso para a informalidade e desocupação, conviveu com a fragilização das rendas obtidas para sobrevivência e, conseqüentemente, não conseguiu sanar continuamente com a obrigação de pagamento compulsório das contribuições previdenciárias. A PS, portanto, foi resumida a instrumento do capital de apassivamento das lutas sociais, mediante a introdução de uma cultura privatista, em que as demandas são institucionalizadas segundo critérios individualizados sob o viés do binômio da capacidade/incapacidade, que evidenciam a não preocupação com o mapeamento das demandas coletivas relativas à proteção do trabalho e à garantia de direitos de cidadania (TRINDADE, 2015).

Dentro dessa lógica de fortalecimento da cultura privatista, o capital utilizou como estratégia a inserção de critérios restritivos para o acesso aos benefícios e serviços previdenciários, bem como a fixação de um teto para os benefícios. De acordo com Salvador (2005), isso permitiu que paulatinamente se modifique o perfil da previdência pública, inicialmente, com maior ênfase sobre o RGPS, no governo Cardoso, com a introdução de princípios financeiros e atuariais, a partir da criação do Fator Previdenciário (FP) que, configurou-se como o primeiro mecanismo introjetado na previdência pública brasileira visando sua capitalização.

regime de capitalização é mantido somente pela contribuição do próprio trabalhador para um fundo privado sob o qual este tem pouco ou nenhum controle.

Por intermédio da aplicação de uma fórmula⁷⁵, o FP postergou o tempo de permanência do trabalhador no mercado de trabalho, contribuindo para o aumento da superpopulação flutuante e, conseqüentemente, para o rebaixamento do salário médio pago aos trabalhadores em atividade. O valor final do benefício se tornou incerto diante de uma fórmula que considerou apenas as variações na expectativa de vida nacional, ignorando as particularidades e as disparidades entre as regiões brasileiras. Além do que, examinam-se o tempo de contribuição e a idade, no momento do requerimento do benefício, podendo rebaixá-lo caso não atenda aos critérios mínimos⁷⁶ (SALVADOR, 2005).

É pertinente destacar, diante disso, que para o alcance do “consentimento ativo” da classe trabalhadora, em torno das medidas propostas pelas contrarreformas nos diversos setores do Estado brasileiro, utilizou-se como ferramenta principal a difusão de informações por meio da mídia. Em se tratando da PS, fez-se amplo uso de uma linguagem burocrática e tecnicista amparada em dados técnicos governamentais, que difundiram o iminente colapso da previdência pública defronte de um “déficit”, bem como apontaram mudanças no perfil demográfico da população brasileira, com o aumento do número de idosos beneficiários da previdência pública em detrimento do número de adultos em idade economicamente ativa, inscritos na política referida (MOTA, 2015).

Aliado a esses pressupostos, a mídia reforçou a má estrutura administrativa a que dispunha a previdência pública e discorreu sobre a pretensa finalidade da “reforma”, que se referiu à inclusão de 40 milhões de brasileiros em idade econômica ativa e sem cobertura previdenciária (CHENIN, 2002). Outro aspecto enfatizado, foi o combate às desigualdades e aos “privilégios” resguardados pelos servidores públicos. Segundo essa lógica, havia uma disparidade entre a jornada de trabalho e a remuneração paga ao servidor público, em relação àquela destinada aos funcionários ocupantes de postos de trabalho da iniciativa privada.

⁷⁵ A fórmula matemática aplicada, obrigatoriamente, na Aposentadoria por Tempo de Contribuição (ATC) tendo em vista sua postergação e, facultativamente, na Aposentadoria por Idade é a seguinte: $SB = M \times (TC \times a : Es) \times (1 + Id + Tc \times a : 100)$. SB = Salário de Benefício; M = média aritmética simples dos maiores salários de contribuição, correspondentes a 80% de todo período contributivo (consideram-se as maiores contribuições mensais vertidas a partir de julho de 1994, quando é implantado o Plano Real); Tc = Tempo de Contribuição; a = alíquota de contribuição (valor = 0,31); Es = Expectativa de sobrevida no momento da aposentadoria (observa-se a tábua de mortalidade do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); Id = Idade do segurado no momento do requerimento da aposentadoria (SALVADOR, 2010).

⁷⁶ O acesso aos benefícios da PS e a conseqüente vinculação à uma renda mínima que permita a sobrevivência, contribui para que menos pessoas procurem retornar ao mercado de trabalho por ausência de rendimentos, colaborando para diminuição da superpopulação flutuante, não sendo de interesse capitalista, visto que essa interfere inclusive no rebaixamento da média salarial e na conseqüente exploração do trabalhador (SALVADOR, 2005).

Entre as principais mudanças empreendidas pela E.C. nº 20 de 1998, como forma de correção as supostas “distorções”, constam:

“a) Extinção da aposentadoria proporcional ao tempo de serviço (mulher aos 25 anos de idade, homem aos 30 anos); b) Extinção da aposentadoria por tempo de serviço (mulher aos 30 anos, homem aos 35 anos) substituída por tempo efetivo de contribuição (mulher aos 30 anos, homem aos 35 anos). Convém esclarecer que para a modalidade aposentadoria por tempo de serviço, a carência, antes da Constituição, era de 5 anos, e após Constituição 15 anos. Na atual modalidade, a aposentadoria integral (o que não significa 100% do salário) requer a contribuição de todo esse tempo; c) Extinção da aposentadoria especial (25 anos) para os professores de nível superior, permanecendo apenas para os de nível básico e fundamental; d) Aposentadorias especiais restritas ao efetivo exercício em condições de riscos (químico, físico ou ergométrico) a que o trabalhador estiver exposto; e) O salário família e o auxílio-reclusão tiveram sua concessão restrita a uma baixa renda, cujo valor é determinado pelo Estado anualmente” (SARMENTO; CORTIZO, 2015, p. 269).

A partir do conjunto de regras alteradas, pode-se afirmar que a característica que emerge desse processo e trata-se de uma *tendência* histórica inerente à previdência social, foi a *naturalização de modificações nas regras e nas leis nacionalmente fixadas sem a participação dos trabalhadores*, a quem cabe apenas o cumprimento das mesmas, tendo como objetivo o alcance do equilíbrio financeiro e atuarial. Sobressai-se nesse cenário, a propensão à adoção de medidas diferenciadas segundo as categorias profissionais, de maneira a incentivar a ruptura da classe trabalhadora (ASSIS, 2011).

Ao situar essa crítica, consideram-se inclusive o papel desempenhado pelo CNP, CEPS e CMPS neste íterim, que foram excluídos da participação no processo de contrarreforma da PS, em virtude da parca ancoragem social, nos termos de Almeida e Tatagiba (2012), junto aos órgãos que compõem o governo e as representações da sociedade civil. Em consequência da ausência de ancoragem social, sucedeu a extinção dos conselhos estaduais e municipais previdenciários, por meio da mesma MP 1799-9 que extinguiu o CNSS, disposta em linhas anteriores.

Esses conselhos descentralizados desempenhavam apenas funções de ouvidoria e, segundo Delgado *et al.* (2002), na perspectiva da maioria dos conselheiros eleitos no período, não apresentavam funções que justificassem sua existência, pois as normas previdenciárias eram produzidas no âmbito nacional. Somente casos muito graves que se desdobravam nos conselhos estaduais e municipais chegavam ao conhecimento do colegiado de nível federal.

A gestão participativa no âmbito da previdência, então, ficou restrita no âmbito formal ao CNP, no período 1999-2002, sob denominação de Conselho Nacional de Previdência Social

(CNPS). Somente em 2003, quando se observaram novas iniciativas interpostas por uma nova gestão governamental propuseram-se a reconstituição desses espaços, mas com outro formato, de modo a atender às necessidades da nova estrutura administrativa do INSS.

A Resolução nº 1.222 de 2002, fruto da deliberação colegiada do CNP, dispôs sobre a composição de grupo de trabalho (GT), responsável por elaborar uma minuta que discorreu acerca da composição e critérios para atuação desses conselhos descentralizados⁷⁷(CNPS, 2003). Em novembro de 2003 são instituídos os conselhos previdenciários (CPS), unidades descentralizadas do CNP, vinculadas as Gerências Executivas (Gex) do INSS, com caráter consultivo e de assessoramento.

O Regimento Interno dos CPS foi estabelecido por intermédio da Resolução nº 1.234, de 17 de dezembro de 2003. Quanto à composição, os colegiados descentralizados preservaram o caráter quadripartite com representações do governo (quatro) e da sociedade civil (dois representantes de cada segmento dos trabalhadores em atividade, aposentados e pensionistas e empregadores) (BRASIL, 2013). Entre as atribuições exercidas pelos CPS, estão:

- Avaliar sistematicamente a gestão previdenciária;
- Acompanhar a aplicação da legislação previdenciária e propor aperfeiçoamentos;
- Acompanhar a manutenção do Cadastro Nacional de Informações Sociais – CNIS;
- Propor normas de padronização em relação às informações prestadas à sociedade;
- Acompanhar a qualidade dos serviços prestados pelo INSS.
- Acompanhar e propor mecanismos de controle do pagamento de benefícios;
- Acompanhar e propor medidas para ampliação da cobertura previdenciária;
- Acompanhar e propor medidas de divulgação da política previdenciária; e
- Acompanhar a implementação local das políticas de saúde e segurança do trabalho praticado pela Previdência Social (BRASIL, 2013, p.6).

A formatação da estrutura dos conselhos descentralizados e a nomeação de representações teve início de forma gradativa. Em 2004, haviam cerca de 13 (treze) CPS ativas no país. A implementação dessas estruturas desdobrou-se de forma subjugada às Gerências Executivas (GEX) e a seus respectivos gerentes executivos (CNPS, 2004). Essa ação demonstrou o reforço as práticas corporativas e tuteladoras do Estado sobre a sociedade civil, configurando-se em um dos limites para o exercício do controle democrático na previdência, explorado no Capítulo III.

⁷⁷ Ata nº 88 de 2003.

Para além dos acontecimentos no âmbito da gestão e da participação na política previdenciária, destacaram-se, também, como derivativo do processo de contrarreformas na PS, mais uma *tendência* inserida pela financeirização da economia, tratou-se da *abertura de crédito e empréstimos consignados, a princípio, para os aposentados e pensionistas do INSS e, a posterior, para servidores públicos segurados do RPPS* (ASSIS, 2011).

Essa medida teve início no governo Lula, com a realização da segunda contrarreforma da PS, inserida pelas E.C. nº 41 de 19 de novembro de 2003 e nº 47 de 05 de julho de 2005, despontando, aparentemente, como um direito proporcionado pelo Estado, quando, em verdade, significou a fragilização das rendas das famílias, pois se instituiu um canal direto e seguro para os bancos descontarem o valor concedido diretamente em conta destinada ao recebimento dos benefícios previdenciários (ASSIS, 2011).

Em suma, foi estabelecido mais uma via de acesso direto ao fundo público previdenciário, na qual a garantia de acesso para os aposentados e pensionistas e para os servidores públicos aos créditos e empréstimos consignados disponibilizados, ocorreu mediante o estabelecimento do teto de benefícios previdenciários, responsável por achatar, junto a outros mecanismos, as aposentadorias e pensões.

O teto de benefícios foi fixado em 1998 para o RGPS, enquanto que para o RPPS a mudança veio acompanhada de incentivos à previdência privada. Esse sofreu nos últimos vinte anos uma super desvalorização. Em 1998, equivalia a cerca de dez salários mínimos, aproximadamente R\$ 1.200,00 reais (SILVA, 2015). Já em 2018, foi contabilizado em R\$ 5.645,80 reais, pouco mais de cinco salários mínimos.

As mudanças empreendidas pelas E.C. nº 41 de 2003 e nº 47 de 2005 incidiram não só sobre as alterações propostas pela E.C. nº 20 de 1998, revogando-as, como também, modificaram os artigos 37, 40, 42, 48, 96, 149, 195 e 201 da CF (SILVA, 2016). Os principais tópicos reescritos trataram: da liquidação do direito adquirido dos servidores públicos; do fim da paridade entre ativos e inativos; da extinção da aposentadoria integral; da taxação das aposentadorias e pensões dos servidores públicos que ultrapassassem o teto previdenciário, estimando uma contribuição de 11%; da redução das pensões a 70 % (setenta por cento) do teto de benefícios previdenciários; da equiparação das futuras aposentadorias e pensões do RPPS ao teto previdenciário do RGPS; e, posterior, constituição de fundos de pensão complementar para futuros servidores contratados por meio de concurso público para provimento de cargo efetivo, esses últimos, deveriam proceder com uma contribuição complementar, caso desejassem aposentar-se com a integralidade da remuneração percebida; entre outros (ANASPS, 2004).

A previdência complementar para os servidores públicos foi constituída em meio a um discurso de combate à “privilégios”, no qual se avaliava que as aposentadorias e pensões dos servidores estavam preenchendo quase a totalidade das despesas da União e, conseqüentemente, impactando o potencial de investimento do país (PISCITELLI, 2011). Piscitelli (2011) afirma, todavia, com base em dados da própria Secretaria do Tesouro Nacional, que as despesas no período tendiam a alcançar 30% da receita corrente líquida, em direção a estabilidade.

Apesar disso, sob a argumentação de déficit do RPPS, foi proposto o Projeto de Lei nº 1.992 de 2007, que instituiu

[...] o regime de previdência complementar e autoriza a criação da Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal – FUNPRESP, aprovado a toque de caixa pelo Congresso Nacional e finalmente sancionado pela Lei nº 12.618, de 30 de abril de 2012⁷⁸ (PISCITELLI, 2011, p. 86).

O regime complementar, de acordo com Rocha (2015), foi configurado em duas modalidades, aberto e fechado, com o ingresso facultativo. Na modalidade aberta, enquadram-se os trabalhadores que buscam complementar a aposentadoria, enquanto que a modalidade fechada comporta benefícios específicos para trabalhadores de uma empresa ou instituição específica (ROCHA, 2015).

Essas entidades abertas ou fechadas agregam tipos de operação de aposentadorias, classificadas em três, de acordo com Granemann (2006): benefícios definidos; contribuição definida; ou uma agregação dos dois tipos elencados anteriormente. No tipo “benefícios definidos” os riscos são distribuídos entre capital e trabalhador e as aplicações estão concentradas em sua maioria em fundos e ações de renda variável. Por outro lado, no tipo “contribuição definida” os riscos são assumidos pelos trabalhadores por completo. Neste caso, há a previsão do percentual de contribuição mensal, mas não existem perspectivas sobre o valor final a ser percebido.

Nesse sentido, a previdência pública representou para a previdência privada um empecilho, uma vez que, com a difusão do tipo de aposentadoria por “contribuição definida”, especialmente, demonstraram-se as fragilidades desse tipo de previdência, que se mostrou incapaz de ofertar benefícios com valores médios superiores aqueles disponibilizados pela previdência pública (ROCHA, 2015).

Cabe ressaltar, em meio as modificações na legislação previdenciária no âmbito do regime próprio de previdência social e instituição de um regime complementar, que, o controle

⁷⁸ Sobre o FUNPRESP, ver Capítulo III, item 3.1.

social exercido nessas instâncias são distintos daqueles desempenhados no âmbito do RGPS, por intermédio do CNP e dos conselhos previdenciários descentralizados (CPS).

Quer dizer, no que concerne ao regime próprio visualizou-se, no cenário nacional, apenas a existência de um conselho denominado Conselho Nacional de Dirigentes dos Regimes Próprios (CONAPREV)⁷⁹ e, no âmbito do regime complementar, o Conselho Nacional de Previdência Complementar (CNPC).

O CONAPREV foi criado em meados de 2001 e segundo o seu próprio sítio eletrônico⁸⁰, classifica-se como uma entidade associativa com personalidade jurídica de direito privado. O colegiado do conselho citado é formado por dirigentes dos Regimes Próprios de PS federal, estadual e municipal e tem por finalidade aperfeiçoar e uniformizar o regime.

O CNPC, diferentemente do CONAPREV, consolidou-se como um órgão colegiado subordinado ao Ministério da Previdência Social (MPS), instituído por intermédio da Lei Complementar nº 109 de 2001 e da Lei nº 12.154, de 23 de dezembro de 2009. Em sua composição sobressai a figura do presidente do colegiado, cargo ocupado pelo Ministro de Estado da Previdência Social.

Os demais membros, de acordo com o Regimento Interno do CNPC (2011), são representados, no caso do governo, por representantes do Ministério da Fazenda (MF), do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG), da Casa Civil da Presidência da República, da Superintendência Nacional de Previdência Complementar (PREVIC) e da Secretaria de Políticas de Previdência Complementar (SPPC) do Ministério da Previdência Social (MPS).

No caso da sociedade civil, ressaltam-se a presença de um representante das Entidades Fechadas de Previdência Complementar e dos patrocinadores e instituidores de planos de benefícios das entidades fechadas de previdência complementar. Somente fora identificado um representante dos participantes e assistidos de planos de benefícios das entidades fechadas de previdência complementar, indicado pela Associação Nacional dos Participantes de Fundos de Pensão (ANAPAR).

A subdivisão do controle social sobre a área previdenciária segundo os regimes geral, próprio e complementar corroborou para o rebaixamento da participação social, uma vez que, estabeleceu a fragmentação e o conflito intraclasses trabalhadora, além do que propiciou o

⁷⁹ A formação de um Conselho Nacional de Regimes Próprios de Previdência com participação dos servidores públicos somente foi estabelecida em 2019, apesar disso, os membros do conselho são indicados pelo CONAPREV.

⁸⁰ <http://conaprev.org.br/institucional.php>

distanciamento sobre a formulação, o acompanhamento e a execução do orçamento previdenciário em sua completude.

A base argumentativa dessa proposição considera que o CNP se trata de ferramenta exclusiva do RGPS, apesar de participar diretamente da formulação do orçamento previdenciário, bem como destaca as irregularidades na aplicação do fundo previdenciário, pois, enquanto a CF discorre sobre a obrigação da União de arcar com o pagamento dos benefícios e o custo dos serviços destinados aos servidores públicos por intermédio do orçamento fiscal, o que ocorre efetivamente, é o ônus sobre o orçamento da seguridade social (SALVADOR, 2011).

Para além dos dispositivos degenerativos em se tratando de exercício do controle social pela sociedade civil e dos direitos sociais, entre os quais se inclui à PS, Silva (2016) distingue algumas *tendências* compartilhadas pelos governos Cardoso e Lula, a partir de dados apresentados pela Associação Nacional dos Servidores Públicos da Previdência e da Seguridade Social (ANASPS), na publicação anual do intitulado “Livro Negro da Previdência Social”⁸¹ (2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010).

De acordo com a autora supracitada, em ambos os governos ocorreu a degradação da imagem da previdência pública e a supervalorização da previdência privada, assim como em outros períodos da trajetória histórica brasileira. Para isso, colocaram em curso uma política de renúncias fiscais para clubes de futebol, empregadores rurais, empresas e entidades filantrópicas, criando inclusive o Simples Nacional, uma ferramenta de achatamento da contribuição dos empregadores em conjuntura de difusão midiática do “déficit previdenciário”.

Outros aspectos destacado por Silva (2016), que se relacionam aos elementos supramencionados, trataram-se dos incentivos às fraudes e às sonegações previdenciárias evidenciados nas: ações para desoneração da folha de pagamento; na proteção à identidade e à cobrança das empresas devedoras da PS; na extinção de grupos criados especificamente para o combate às fraudes como o GT 50, criado pela Procuradoria Regional do Rio de Janeiro e a Inspeção Geral da Previdência Social; e a prática histórica do Poder Executivo federal de não pagamento da parte que lhe compete do financiamento previdenciário.

Com embasamento nos elementos teóricos apresentados até o presente momento, a seguir, demonstram-se os avanços e desafios do CNP, no período 2011-2016, para o exercício

⁸¹ O Livro Negro da Previdência Social foi elaborado pela ANASPS como meio de divulgação de informações relativas à PS sob a perspectiva dos trabalhadores, numa conjuntura de contrarreforma da PS realizada pelo governo Cardoso, em resposta ao Livro Branco da Previdência Social escrito pelo Ministro da Previdência e Assistência Social – José Chenin (SILVA, 2016).

do controle social (democrático). Não se pode deixar de mencionar que a forma de estruturação do conselho, suas regras e relações são permeadas pelas regras da sociedade burguesa. Nesse sentido, a presente dissertação demonstrou no Capítulo III a correlação existente entre a conjuntura político-institucional brasileira vivenciada no período 2011-2016, com a ruptura nas regras do jogo democrático burguês e o exercício das competências pelo CNP, em particular, no tocante as discussões e a tomada de decisões compartilhadas pelo colegiado.

4 CAPÍTULO III – CONTROLE SOCIAL (DEMOCRÁTICO?) NO CONSELHO NACIONAL DE PREVIDÊNCIA (CNP): avanços e desafios

Como buscaram-se demonstrar nos Capítulos I e II, a participação dos trabalhadores na política previdenciária apresenta relação com a configuração das classes sociais no Brasil e a correlação de forças forjada em diferentes períodos históricos. Os capítulos retrataram que a PS brasileira se desenvolveu sob a égide privatista, na qual a classe trabalhadora, principal beneficiária, seguiu a reivindicar direitos de forma fragmentada, conforme as tratativas engendradas pela classe burguesa por meio do Estado, com a inserção de leis e normas diferenciadas por categoria profissional.

Essas ações apresentaram implicações que repercutiram até a contemporaneidade. Desse modo, a classe trabalhadora, apesar da criação de canais permanentes de diálogo com o poder público, fortalecimento dos movimentos sociais nos anos 1980 e criação do sistema de seguridade social, apresentou dificuldades para articular uma frente ampla em defesa de um projeto classista. Como resultado direto desse processo, observaram-se o distanciamento da política previdenciária da perspectiva universal, em favor da adoção de medidas ofensivas aos direitos sociais conquistados e da aproximação da PS da lógica do seguro social individualizado.

A reatualização do modelo de seguro social individualizado foi proporcionada por alterações nas relações de trabalho mediante o fenômeno da reestruturação produtiva e integrou o arcabouço de demandas do capital financeiro para incentivar a adesão aos modelos de previdência privado. Nessa situação, ocorreu a retomada do modelo previdenciário estabelecido durante a ditadura militar (1964-1985), com a distinção de regimes geral, próprio e complementar. Tal ajuste configurou impeditivos para o desenvolvimento do controle social (democrático) previdenciário e, em particular, sobre a apreensão da forma de utilização do fundo público previdenciário e sobre a possibilidade de consolidação da participação popular, uma vez que, fora estabelecido conselhos institucionalizados diversos, de acordo com cada regime.

Com base nestas considerações iniciais, o presente capítulo tem por finalidade demonstrar os avanços e desafios para o exercício do controle social (democrático) no âmbito do CNP, no período 2011-2016. Cabe ressaltar que esse período foi atravessado por inúmeras investidas da classe burguesa, principalmente, a partir da configuração de um golpe midiático jurídico-parlamentar que teve como resultado imediato o impeachment da Presidente da República Dilma Rousseff (PT), concluído em 31 de agosto de 2016 e, a longo prazo, em

consequências para a democracia brasileira mediante o fortalecimento das práticas de tomada de decisão de “cima para baixo”, recorrentes na cultura política do país.

4.1 CONTEXTO POLÍTICO-INSTITUCIONAL NO BRASIL (2011-2016): implicações sobre a previdência social

Compreender o contexto político-institucional brasileiro no período 2011-2016 e as demandas da sociedade, naquele momento, exige uma visão crítica sobre alguns fenômenos que o antecedem e que se apresentam como determinantes. Na presente dissertação, enfocaram-se aqueles pertinentes a construção de uma nova relação entre Estado e sociedade civil, no período pós-constituente. Nessa direção, parte-se da hipótese de que a criação e o desenvolvimento dos mecanismos de controle social democráticos brasileiros se entrecruzam com a trajetória política e eleitoral do Partido dos Trabalhadores (PT) e sua concepção ideológica de *participação*.

Na literatura a respeito, os autores majoritariamente subdividem a análise da trajetória político-eleitoral do PT em três fases: a primeira fase, retratada pelo período 1980-1992, demonstra a fundação e a consolidação do partido, concluída com a publicação do livro “O modo petista de governar”, organizado por Jorge Bittar (1992); a segunda fase, marca a expansão eleitoral do PT, na conquista de mandatos municipais e estaduais; e, finalmente, a terceira fase tem início no primeiro mandato de Lula como Presidente da República e finaliza com o impeachment da presidente Dilma Rousseff, em meados de 2016 (BEZERRA, 2019; SINGER, 2012; MOREIRA; NOBRE, 2016).

Salientam-se que, na década de 1980, o PT destacou-se como um dos principais polos organizacionais da sociedade civil, na luta contra a ditadura militar, com ênfase sobre posicionamentos radicalmente democráticos, comprometidos com a ruptura das diversas formas de exploração sobre a classe trabalhadora. O núcleo ideológico do partido tinha como foco a participação popular e a transformação do Estado, de modo a se opor ao clientelismo, à corrupção e à burocracia na administração pública (BEZERRA, 2019).

A organização intrapartidária caracterizava-se pela pluralidade e não-hierarquização. Os quadros do PT, portanto, eram formados por quatro blocos principais: sindicalistas, movimentos sociais urbanos e rurais, movimentos ligados à Igreja Católica e marxistas recém saídos da clandestinidade⁸² (BEZERRA, 2019). Em defesa de suas diretrizes, o partido se propôs:

⁸² O PT contribuiu na fundação de importantes movimentos sociais e sindicais brasileiros como o Movimento Sem Terra (MST) e a Central Única dos Trabalhadores (CUT).

[...] a combater, mesmo que isolado, os vícios e arcaísmos do patrimonialismo nacional. Em nome dele, recusou-se a sufragar Tancredo Neves no Colégio Eleitoral (1985), arcando com o ônus de fragmentar a frente antiditadura; decidiu não votar a favor da Constituição de 1988, apesar de seus aspectos altamente progressistas, em benefício de um projeto ainda mais avançado; recusou o apoio desinteressado do PMDB no segundo turno de 1989, o qual poderia ter significado a vitória de Lula. À medida que expressava impulso social florescente, o radicalismo do PT acabou por influenciar a redemocratização brasileira, deixando vestígios nos avanços daquela primavera (SINGER, 2012, p. 54).

Nessa perspectiva, na arena participativa, na década de 1980, o PT defendeu a *delegação de poder* pelos governos no âmbito do executivo, a partir da composição de conselhos populares autônomos. Ainda, incorporou entre os projetos a serem votados no âmbito da Constituinte a criação de canais de participação direta como a iniciativa popular e os referendos, bem como dispôs entre os textos enviados, sobre saúde e seguridade social, atribuindo destaque para as propostas da 8ª Conferência Nacional de Saúde (BEZERRA, 2019).

A promulgação da CF impôs uma nova institucionalidade no Brasil que constituíram requisições para o PT, com foco sobre a representação eleitoral. Cabe sinalizar que a conjuntura também instituiu desafios, tanto no cenário nacional com a crescente despolitização da sociedade civil, a criminalização dos movimentos sociais, a eleição de Collor e o enfraquecimento do movimento sindical em virtude do desemprego e da reestruturação produtiva, tanto no mundial, com a queda do Muro de Berlim (SINGER, 2012).

No âmbito ideológico partidário, diante disso, foram introduzidas alterações por meio, principalmente, da substituição da perspectiva da participação popular e da *delegação de poder* pelo Executivo. Consolidaram-se, nesse sentido, as ideias de coordenação governamental, de “democratização da gestão e a criação de espaços de interlocução entre Estado e sociedade civil” (BEZERRA, 2009, p. 9).

A luta por ampliação institucional do PT, no cerne do Estado, a partir disso, foi demarcada por Singer (2012) em quatro aspectos: a) moderações no discurso, em particular, no que tange a visão ideológico-partidária próxima ao socialismo; b) a abertura gradual para novas alianças partidárias como o chamado “Centrão” e as “direitas”; c) o enfraquecimento do vínculo junto aos movimentos sociais; e d) a chamada popularização das frentes de apoio, na qual há a transformação das fontes de financiamento de campanha do partido, antes sustentadas majoritariamente por doações individuais de filiados e, posteriormente, substituídas por empresas e agentes externos com interesses próprios.

De acordo com Bezerra (2009), a primeira iniciativa do PT em direção a atuação institucional em municípios e no legislativo foi a criação de uma instância formal denominada de Secretaria Nacional de Assuntos Institucionais (SNAI-PT), em 1989, que apresentava como secretário Luís Dulci (mais tarde nomeado Secretário Geral da Presidência da República do governo Lula, entre 2003-2010). A secretaria citada foi a responsável pela elaboração do livro “O modo petista de governar”, que mencionou pela primeira vez a experiência do Orçamento Participativo (OP).

Salientam-se, então, que o partido supramencionado fez uso de suas gestões municipais para testar modelos de instâncias participativas, não só no aspecto econômico, mas também, social e do desenvolvimento urbano. Foram nessas gestões municipais e estaduais, que se optou pela superação do modelo de conselhos populares, considerado polêmico em virtude da defesa da delegação de poder pelo Executivo. Em lugar, propuseram-se os conselhos gestores de políticas públicas e a forma de gestão compartilhada (BEZERRA, 2019).

No cenário eleitoral, na campanha presidencial, realizada em 2001, o PT ainda dispunha nas diretrizes de seu programa de governo para o Brasil sobre o objetivo de ruptura com o modelo econômico vigente, “fundado na abertura e desregulação radicais da economia nacional e na consequente subordinação de sua dinâmica aos interesses e humores do capital financeiro globalizado” (SINGER, 2012, p. 56).

Contudo, em julho de 2002, na divulgação do programa “Coligação Lula Presidente”, o partido demonstra o comprometimento com o que havia criticado durante décadas, isto é:

Em lugar do confronto com os “humores do capital financeiro globalizado”, que havia sido aprovado em dezembro de 2001, o documento afirmava que “o Brasil não deve prescindir das empresas, da tecnologia e do capital estrangeiro”. Para dar garantias aos empresários, o texto assegurava que o futuro governo iria “preservar o superávit primário o quanto for necessário, de maneira a não permitir que ocorra um aumento da dívida interna em relação ao pib, o que poderia destruir a confiança na capacidade do governo cumprir os seus compromissos”, seguindo *pari passu* o que fora anunciado na carta um mês antes. Compromete-se com a “responsabilidade fiscal”, com a “estabilidade das contas públicas” e com “sólidos fundamentos macroeconômicos”. Sustenta que não vai “romper contratos nem revogar regras estabelecidas”. Afinal, “governos, empresários e trabalhadores terão de levar adiante uma grande mobilização nacional”, conclui (SINGER, 2012, p. 57, grifos originais).

O programa antecipou o que se veria reafirmado na “Carta ao Povo Brasileiro”, assinada por Lula, após sua eleição, em meados de 2002. A despeito do tom dual, pois buscava acalantar os receios da burguesia, a partir de uma perspectiva conciliatória entre capital e trabalho,

sobressaíram-se, no período, as esperanças da classe subordinada com a assunção de um partido “popular” no âmbito do Estado.

O que setores do PT e da sociedade civil, comprometidos com os fundamentos socialistas entenderam como flexibilização, tornaram-se nos anos e nas décadas seguintes, um compromisso com o projeto burguês, a despeito de maiores concessões a classe subordinada. A primeira expressão desse processo, tratara-se da expulsão de membros do PT que se posicionaram de forma contrária a “reforma” da previdência social proposta por Lula, endereçada ao Congresso Nacional e comprometida com os pressupostos do “reformismo para conservar” o neoliberalismo (SINGER, 2012).

Malgrado a separação de segmento do partido comprometido com as ideias mais à esquerda e que se mostravam contra as renovações das diretrizes partidárias, a maior parte da esquerda permaneceu no partido. Com o crescimento da visibilidade atribuída pela ocupação de Lula no cargo de Presidente da República, ocorreu um aumento no número de filiados partidários. Os números variaram de 500 mil, após mais de uma década de trabalho de base, para 1,2 milhão de filiados, em quatro anos de mandato, no exercício de cargo público (SINGER, 2012).

No âmbito dos canais participativos, importantes avanços foram realizados, com ênfase sobre a estratégia do governo federal de associar participação e planejamento. Com isso, a Secretaria Geral de Presidência da República (SG-PR) foi alçada à ministério e suas atribuições foram estendidas para além da mediação com o congresso nacional e os entes federativos, de modo a incorporar concomitantemente a função de moderador das relações entre o governo e a sociedade civil (BEZERRA, 2009).

No segundo mandato, a figura pública de Lula já se mostrava como uma entidade independente e suprapartidária, o que reforçou o fenômeno de “crise de representatividade”, destacado por Lüchmann (2008), ao se referir as eleições de 2006, quando se notabilizaram redução do número de eleitores nas votações expressas nas urnas e a aversão aos partidos políticos, em particular, após o escândalo de corrupção denominado de “Mensalão”⁸³.

⁸³ O denominado “Mensalão” caracterizou um dos maiores escândalos de corrupção brasileiro, em termos da proporção com que foi difundido pela mídia. Tratou-se de um esquema para compra de apoio político pelo PT e pelo PMDB durante o exercício do mandato de Lula. Nesse sentido, o início da investigação despontou com o vazamento de um vídeo na qual o chefe dos correios recebia propina em nome do deputado federal Roberto Jefferson (PTB). Por meio de delação Jefferson confessou o esquema, de modo a apontar o envolvimento do PT e situar como chefe da operação José Dirceu, à época, tesoureiro do PT (SINGER, 2012).

O governo, nesse sentido, inicia no âmbito intrapartidário, mais especificamente, na 3ª Conferência do PT, realizada em 2007, discussões sobre a possibilidade de criação de um sistema federal da democracia participativa. Na ocasião, debateram-se sobre:

[...] a criação e/ou reformulação de Conselhos Nacionais de Políticas Públicas, combinado com a realização de Conferências Nacionais sobre as respectivas políticas setoriais e, por fim, a realização sistemática de mesas de negociação e diálogo com os movimentos sociais das mais diversas pautas (BEZERRA, 2019, p. 15).

A proposta não foi implementada no segundo mandato de Lula, porém, continuou a ser debatida pelo partido, tornando-se o foco do 4º Congresso do PT (2010-2011). No que se refere a discussão sobre a participação da sociedade civil no orçamento, identificaram-se mudanças de perspectiva, uma vez que, abandonou-se o modelo de OP, em favor da criação de fóruns, com parca expressão social. A democracia participativa, portanto, começou a demonstrar como limite as decisões de cunho econômico, sendo reduzida a “escuta forte do Estado”⁸⁴ (BEZERRA, 2019, p. 16).

Consideram-se, à vista do exposto, que o cenário de instabilidade político-institucional da democracia brasileira tem início nesta conjuntura, agravada com a “crise de 2008”. Essa última, em princípio, surgiu a partir de uma crise no setor imobiliário nos EUA e logo expandiu-se, de modo que, “a crise das hipotecas *subprime*”, como veio a ser chamada, levou ao desmantelamento de todos os grandes bancos de investimento de Wall Street, e mudanças de estatuto, fusões forçadas ou falências” (HARVEY, 2011, p. 10, grifos originais). De acordo com o citado autor, o resultado foi a queda do comércio global internacional, com reflexos inclusive sobre o Brasil.

Como medidas de enfrentamento a crise, o governo brasileiro adotou as seguintes, voltadas para assegurar a aceleração do consumo interno: redução do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) com foco sobre automóveis, eletrodomésticos e materiais de construção; redução do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF); estímulo ao crédito para empresas e consumidores, por meio dos bancos públicos; alterações do Imposto de Renda e outros⁸⁵. Apesar do aumento do dólar de 1,60 para 2,40, do aumento da inadimplência e do surgimento

⁸⁴ Demonstra a migração das funções participativas para o campo da “boa governança, elaboração, acompanhamento e fiscalização de políticas públicas” (BEZERRA, 2019, p. 16).

⁸⁵ Informações da reportagem do site G1, datada de 15 de setembro de 2011. Fonte para acesso: <http://g1.globo.com/economia/seu-dinheiro/noticia/2011/09/entenda-como-crise-de-2008-influenciou-vida-dos-brasileiros.html>

da inflação por demanda, segundo o sítio eletrônico do G1, o país retomou o crescimento em 7,5%, no ano de 2010.

Conclui-se, diante disso, com base na breve caracterização de aspectos sobre o PT, que o partido pode ser analisado sob a perspectiva do conceito de “transformismo”, que se refere a “um processo que, através da cooptação das lideranças políticas e culturais das classes subalternas, busca excluí-las de todo efetivo protagonismo nos processos de transformação social” (COUTINHO, 2012, p. 124).

Desse modo, a ascensão do PT no comando da estrutura estatal e a posterior nomeação de ex-sindicalistas para pastas ministeriais⁸⁶, não sugeriu por si só a superação da dominação das frações e grupos da classe burguesa (OLIVEIRA, 2010). Observaram-se, na verdade, a transformação inicial em um partido reformista, com caráter social-democrata e a posteriori em um “híbrido de social-liberalismo hegemônico, com uma política externa soberana [...] e com políticas sociais redistributivas” (SADER, 2009 apud MOREIRA; NOBRE, 2016, p. 524).

Como consequência, identificaram-se o abandono ou secundarização do partido de diretrizes como: a defesa de justiça social, a partir da socialização da riqueza; a recusa do pagamento da dívida externa; o comprometimento com a participação popular; e outros (GOHN, 2011; MOREIRA; NOBRE, 2016). Dito de outro modo, nos termos de Streeck (2019), a *justiça social* retrocedeu em benefício da *justiça de mercado*, isto é, em torno do atendimento das requisições do capitalismo, na sua fase de reestruturação produtiva, guiado no âmbito político-institucional pelo neoliberalismo.

O pré-requisito aludido foi “um Estado forte que trave as exigências sociais e, em especial, sindicais de interferência no jogo livre das forças de mercado”⁸⁷ (STREECK, 2019, p. 67). Para isso, demandaram-se do governo o revisionismo de posições, com garantias de não

⁸⁶ A nomeação de ex-sindicalistas para ministérios e fundos de pensão enfraqueceram as entidades sindicais que inauguraram um “novo sindicalismo” no Brasil, na década de 1980. Dessa forma, foi introjetado uma nova estrutura neocorporativista na administração estatal, que preservou o significado original do termo, como instituições montadas com base na intermediação de interesses e em um ordenamento hierárquico de grupos ou categorias funcionais, lastreado em critérios de filiação ou contribuição compulsória, bem como no monopólio da representação e dirigidos fundamentalmente à burocracia estatal (BOSCHI; DINIZ, 2013 apud VENTURA, 2016, p. 709-710). A longo prazo, com a saída do PT do governo, os canais participativos, com representação de sindicatos e centrais sindicais, depararam-se com sua capacidade reduzida em função da manutenção de práticas tuteladoras. Além disso, ocorreram ataques diretos a esse modo de se organizar dos trabalhadores, mediante reformas na legislação que aborda sobre sindicalização, em especial, no tocante a contribuição sindical que se tornou “de livre escolha” do trabalhador por meio da MP nº 873, de 1º de março de 2019.

⁸⁷ A “*justiça social*” foi denunciada como um fenômeno “político” no sentido mais particularista do termo, na qual seu significado foi atrelado a corrupção. A chamada “*justiça de mercado*”, por outro lado, foi tratada, no âmbito do sistema capitalista, como algo natural, apolítico e “puro”, com capacidade de se tornar independente das ações e interesses dos homens (STREECK, 2019).

interferência sobre a economia de mercado, a não ser para defendê-la mediante incentivos, “sob a forma de remuneração adequada dos investimentos de capitais” (STREECK, 2019, p. 72).

Nesse contexto de redefinição da correlação de forças, a democracia foi neutralizada na sua forma “social” e substituída pela forma “liberal”, demarcada pela incompatibilidade entre os princípios da democracia de igualdade substantiva e da liberdade, contra a desigualdade real produzida pelo capitalismo, por meio do sistema de exploração, pela hierarquia das classes sociais e pela estrutura do próprio Estado burguês (STREECK, 2019; CHAÚÍ, 2019; MÉSZAROS, 2019).

A partir dos aspectos destacados, propõem-se a análise do período 2011-2016. Esse interim foi balizado pelo aprofundamento da instabilidade político-institucional no âmbito da democracia brasileira durante o mandato de Dilma Rousseff, primeira mulher eleita presidente do Brasil. Já em 2011 (7 de setembro de 2011), protestos e manifestações⁸⁸ tiveram início motivados pela luta contra corrupção, sendo convocados pela internet, na qual os manifestantes afirmavam ser apartidários. Os protestos apontavam desejos pela manutenção da ética na política, em particular, no contexto de julgamento do chamado “Mensalão”, ocorrido em meados de 2012. Nesse cenário, forjaram-se os primeiros deslocamentos de narrativa em torno da associação entre corrupção no Estado e antipetismo (TATAGIBA, 2017).

No âmbito econômico, observaram-se a desaceleração do crescimento do país. Nessa direção, a presidente conjuntamente com sua equipe econômica propuseram uma política de ajuste fiscal, a começar com o lançamento do “Programa Brasil Maior”, em 02 de agosto de 2011. Esse programa estava centrado no beneficiamento da indústria nacional, a partir da implementação de uma política de desonerações e de renúncias tributárias, com o objetivo de fazer regredir a desindustrialização nacional (TATAGIBA; 2017).

Para além do citado programa, a presidente também incorreu em uma política de renúncias tributárias para empresas, realizou investimentos com subsídio estatal e rebaixou a taxa de juros por meio dos bancos públicos. No campo da previdência social, para compensar os impactos do desemprego e da regressão do trabalho formal, de maneira a garantir a contribuição previdenciária, instituiu, por meio da lei nº 12.470, de 31 de agosto de 2011, a contribuição facultativa para o trabalhador baixa renda. A legislação mencionada limitou o benefício pago a um salário mínimo e eliminou a possibilidade de aposentadoria por tempo de contribuição (TATAGIBA; 2017; MOREIRA; NOBRE, 2016).

⁸⁸ O conceito de protestos e manifestações é abordado por Tatagiba (2017) sob a premissa de instrumentos participativos na democracia, na qual tem como característica a modularidade, ou seja, podem ser utilizados por distintos atores sociais, nas mais variadas causas.

Concomitantemente, no regime próprio, foi aprovado a previdência complementar para o servidor público federal, por intermédio da Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal (FUNPRESP), com caráter privado, tendo por finalidade corrigir distorções e “expandir a poupança interna e os mecanismos de financiamento de investimentos no país, ao alocar recursos significativos em projetos de infraestrutura” (MOREIRA; NOBRE, 2016, p. 535).

Finalmente, na área da participação social, estabeleceram-se novas instâncias de controle social, como o Fórum Interconselhos, uma ferramenta de participação com caráter transversal que visava permitir o acompanhamento do Plano Plurianual. A agenda do governo, novamente, pautou como prioridade a fundação de um sistema nacional de participação social. Nesse sentido, buscaram-se realizar experiências no cerne estadual, a exemplo do governador do Rio Grande do Sul, Tarso Genro (PT), que estabeleceu, mediante o Decreto Estadual de nº 49.765 de 2012, o Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã (SISPARCI) (AVELINO *et al.*, 2017; BEZERRA, 2019).

A despeito das iniciativas do governo na arena participativa, protestos e manifestações foram retomados em 2013, no âmbito municipal, em São Paulo, durante a gestão de Fernando Haddad (PT) como prefeito e de Geraldo Alckmin (PSDB) como governador. As ações foram organizadas pelo Movimento Passe Livre (MPL), com a finalidade inicial de barrar o aumento da tarifa no transporte público (SAKAMOTO, 2013; TATAGIBA, 2014; TATAGIBA, 2017).

A violência gerou descontentamento geral e, por meio do chamamento em redes sociais como o Facebook e o Twitter, milhares de pessoas foram às ruas não só demonstrar apoio ao MPL, mas também, exibir insatisfação com outros aspectos da atual sociabilidade, com ênfase sobre demandas espontâneas (moradia, educação, legalização do aborto, entre outras). Todavia, destacaram-se também mudanças no perfil dos manifestantes, na qual se notaram pela primeira vez, no Brasil, as chamadas “direitas” nas ruas, em defesa de pautas conservadoras (SAKAMOTO, 2013; TATAGIBA, 2014; TATAGIBA, 2017).

Nas manifestações e protestos seguintes já se constatavam impasses entre os manifestantes, em especial, jovens sem formação política, que demonstravam confusão sobre os termos apartidário e (anti) partido. Logo, ignoravam expressões não apenas dos direitos humanos, mas da própria CF e do modelo de democracia nacional, que prevê a livre associação em partidos políticos e a livre expressão. Almejavam, dessa maneira, a expulsão das ruas de todas as bandeiras de cunho tradicional brasileiros, incluindo a de históricos movimentos sociais e sindicais (SAKAMOTO, 2013).

A pauta de redução da tarifa dos transportes públicos foi atendida em 19 de junho de 2013, porém, os protestos não cessaram. Acirraram-se as hostilidades contra as esquerdas e o próprio movimento do MPL, que, no contexto de massificação do movimento, foram expulsos por grupos que exibiam as cores verde e amarelo. A pauta da corrupção tornou-se o centro do movimento, todavia, estabeleceu como foco o antipetismo, que “não se dirige apenas ao PT, mas a esquerda de uma forma ampla. Ao atacar o principal partido de esquerda do Brasil, ele visa desacreditar a esquerda como detentora de um projeto legítimo e moderno de nação” (TATAGIBA, 2017, p. 88).

Em resposta as manifestações, que se intensificaram no contexto de Copa do Mundo e de excesso de gastos, a presidente Dilma estabeleceu por meio do Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014, a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS), que apresentavam como objetivo “fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil” (BRASIL, 2014, p. 1).

A legislação, portanto, dispunha sobre os mecanismos de controle social democrático no âmbito federal, de modo a enumerar e conceituar os seguintes: os conselhos de políticas públicas, as comissões de políticas públicas, a conferência nacional, a ouvidoria pública federal; as mesas de diálogo; o fórum interconselhos; as audiências públicas; e o ambiente virtual de participação. Ainda, elucidava o conceito de sociedade civil entendida como “o cidadão, os movimentos sociais institucionalizados ou não institucionalizados, suas redes e suas organizações” (BRASIL, 2014, p. 1). O governo de Dilma, nesse sentido, buscou afirmar a participação como um “método de governo” (BEZERRA, 2019).

A despeito do reconhecimento na esfera estadual do Rio Grande do Sul de projeto semelhante implantado pelo PT. No domínio federal, o Decreto presidencial enfrentou questionamentos em torno de sua constitucionalidade e legitimidade, em razão de alegações sobre a invasão de competências do legislativo e alterações no sistema de participação direta. A legislação citada teve seu efeito suspenso circunstancialmente pelo Senado, porém, com a inserção de novas tratativas em foco pelo legislativo, o decreto foi esquecido e vigorou até meados de 2019, quando foi revogado pelo Decreto nº 9.759, expedido pelo presidente Jair Bolsonaro, a época do Partido Social Liberal (PSL), e na atualidade sem partido.

Referiram-se como novas tratativas, o contexto da eleição presidencial de 2014, na qual se enfatizaram como marcas a polarização e o amplo contingente de eleitores que não compareceram aos dois turnos das votações. A presidente Dilma Rousseff (PT), de acordo com o site do G1, foi reeleita com 51,64% dos votos válidos, uma margem pequena em comparação

ao adversário Aécio Neves (PSDB), que contou com 48,36% dos votos válidos. Em se tratando do percentual de abstenções e de votos brancos e nulos, esses somaram mais de 26%.

No exercício do segundo mandato, Dilma enfrentou diversos desafios, a começar pela contestação do resultado eleitoral pelo partido adversário, bem como denúncias sobre irregularidades no financiamento de campanha da Chapa Dilma-Temer, requisitando a anulação do pleito eleitoral. Nesse cenário, novos protestos foram incitados em associação a propaganda da operação “Lava Jato”⁸⁹, iniciada em março de 2014.

Na economia, sinalizaram-se a desaceleração da atividade econômica, a diminuição dos investimentos estatais e o não alcance da política de recuperação econômica, implementada em 2011, que priorizou as desonerações tributárias e o aumento de subsídios. Diante disso e da conjuntura mundial, marcada pela crise da zona do Euro, desaceleração da economia chinesa, principal compradora de insumos brasileiros, e da recuperação lenta da economia estadunidense, Dilma anunciou contingenciamentos que incidiram sobre os gastos com o “social” e sobre a redução de investimentos públicos, com cortes em importantes programas como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Minha Casa Minha Vida (DWECK; TEIXEIRA, 2017).

De acordo com Avelino *et al.* (2017) novos ajustes fiscais mais rígidos são engendrados em meado de 2015. Conforme indicam os autores:

Em maio de 2015, a redução divulgada foi de R\$ 69,9 bilhões em despesas não obrigatórias (Portaria nº 161/2015), considerada a maior da história do país, seguida de outra de R\$8, bilhões em julho (Portaria nº12, de agosto de 2015). Em setembro, foi informado um corte de R\$ 26 bilhões para o orçamento do ano seguinte (AVELINO *et al.*, 2017, p. 19).

O contingenciamento de recursos públicos, associado a narrativa midiática de concentração da corrupção do Estado por parte do PT e o contingente de pessoas nas ruas, atribuíram as condições necessárias (políticas e jurídicas) para dar início ao impeachment da presidente Dilma Rousseff, em 02 de dezembro de 2015. Segundo Tatagiba (2017), as cinco cidades que mais concentraram protestos “a direita” foram São Paulo, Belo Horizonte, Brasília, Rio de Janeiro e Curitiba, essa última, berço da “Lava Jato”.

⁸⁹ A operação “Lava Jato” teve início em meados de 2014, em Curitiba. Tratou-se da maior operação brasileira de combate à corrupção e à lavagem de dinheiro. Envolveu grandes nomes da política nacional e de empresários ligados às empreiteiras, de modo que lesaram empresas, como a Petrobras, e obras públicas, como Angra 3. Destacam-se, todavia, o uso da operação pela mídia para enaltecer servidores públicos no exercício de seu trabalho (o juiz Sérgio Mouro e o procurador Delta Dallagnol), contribuindo, dessa forma, para prejudicar a lisura e a imparcialidade das investigações, que tenderam a se concentrar no PT e em suas principais lideranças.

Sobressaíram-se nesses espaços, o uso de simbologias baseadas na bandeira nacional, no hino e em “heróis”, as quais se destacam a figura privada do jurista Sérgio Moro (à época responsável pela condução da operação “Lava Jato”, em Curitiba-PR) e no âmbito institucional a Polícia Federal e o Ministério Público. Entre as principais organizações que incitaram nas redes sociais os protestos e manifestações pró-impeachment, avulta o Movimento Brasil Livre (MBL), o Movimento Vem pra Rua e os Revoltados online⁹⁰ (TATAGIBA, 2017). A autora destaca ainda que, “nos bastidores, contudo, estavam redes com recursos e capilaridade social, como a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), a Força Sindical, o Comando Nacional dos Transportes e o financiamento de partidos como o PMDB e PSDB” (TATAGIBA, 2017, p. 89).

Cabe notar, no entanto, que outro vínculo imperativo para o avanço das “direitas” nas ruas, especialmente, na versão conservadora, tem encadeamento com os cultos evangélicos e as suas estratégias de mobilização dos fiéis, inclusive com a “Marcha para Jesus”, utilizada “em defesa do Brasil”, da família e da autoridade e contra a corrupção (TATAGIBA, 2017).

Um dado relevante aludido pela autora ao estudar o movimento das “direitas” nas ruas, no período 2011-2016, balizada no instrumento de Análise de Eventos e Protestos (AEP), foi a constatação de que “a corrupção como tema, *per si*, não constitui o cerne dos protestos, não chegando a 1% das ocorrências: o foco é o PT, seu governo e suas principais lideranças (com 82% do total)” (TATAGIBA, 2017, p. 86, grifos originais).

Destarte, em dezembro de 2015, Eduardo Cunha, presidente da Câmara de Deputados e réu na operação “Lava Jato”, acatou o pedido de impeachment de Dilma, elaborado por Hélio Bicudo e os advogados Janaina Pascoal e Miguel Reale Júnior. Assim,

Em abril de 2016, a comissão especial opinou pela admissibilidade da acusação (parecer do relator, Deputado Jovair Arantes, do Partido Trabalhista Brasileiro, de Goiás) e o plenário autorizou a abertura de processo por crime de responsabilidade fiscal, com voto favorável de 367 deputados, no dia 17 de abril. No Senado Federal, a admissibilidade do processo (Parecer nº 475/2016) foi aprovada em plenário em 11 de maio de 2016, causando a suspensão das funções da presidente eleita (AVELINO *et al.*, 2017, p. 17).

⁹⁰ A emergência dos movimentos enumerados, que se caracterizam como de “direita”, atribui desafios para os pesquisadores brasileiros, acostumados com o protagonismo da esquerda nas ruas, bem como para a própria esquerda, que se depara com dificuldades de mobilização e organização das massas. O MBL, o Movimento Vem Pra Rua e os Revoltados Online inauguraram um novo tipo de participação e de mobilização das massas, mediante o uso de uma linguagem simples, muitas vezes associadas à imagens caricatas, configurando os chamados “memes” e por meio de disparos em massa pela via das principais redes sociais, quais sejam Facebook, Twitter e Whatsapp.

Dilma foi deposta do cargo de Presidente da República por meio de um golpe midiático jurídico-parlamentar, considerando as fragilidades em torno da acusação de crime de responsabilidade fiscal, na qual foi imputado a pena de afastamento do cargo e dispensada a pena de inabilitação para exercício de cargo público (AVELINO *et al.*, 2017).

Michel Temer (PMDB) assumiu a presidência em 31 de agosto de 2016. No poder, extinguiu cargos e ministérios e propôs uma série de “reformas” que restringiram direitos sociais, trabalhistas e o orçamento destinado às políticas públicas. Entre as principais ações de Temer que referendaram a narrativa do golpe midiático jurídico-parlamentar contra a presidente Dilma estão a aprovação da Emenda Constitucional (EC) nº 95 de 2016 e o Projeto de Lei no Senado (PLS) nº 204 de 2016, que legalizou as ações subsidiárias do impeachment (MARIANO, 2017).

No que se refere a EC nº 95 de 2016, essa estabeleceu um novo regime fiscal aplicável para os próximos 20 anos. A normativa impossibilitou a adoção de novos investimentos pelo Estado em determinada área, sem a devida compensação com cortes de gastos em outra. No tocante ao orçamento, fixou o teto do ano corrente à despesa do ano anterior, acrescido da inflação daquele ano (MARIANO, 2017).

Segundo Mariano (2017) a legislação demonstra inconstitucionalidade por retirar dos próximos governantes, eleitos pela população, a possibilidade de tomada de decisão sobre o regime fiscal brasileiro e, conseqüentemente, do próprio cidadão a livre escolha por um programa de governo. Além disso, atenta contra “a lógica principiológica da vedação do retrocesso social” (MARIANO, 2017, p. 264), aplicada as políticas como a saúde e a educação, que são alvo de desvinculação de despesas obrigatórias pela EC nº 95.

Por fim, a aprovação do PLS nº 204 de 2016, na prática, legalizou as chamadas “pedaladas fiscais” (responsáveis originalmente pelo impedimento de Dilma no exercício do cargo de presidente), de forma a beneficiar os capitalistas rentistas por meio do sistema da dívida pública.

Cabe sinalizar, à vista do exposto, que após a crise de 2008, o FMI, definiu diretrizes para a fundação de uma política fiscal anticíclica pelos países, que tinha como base o que no Brasil denominaram-se como “contabilidade criativa” ou “pedaladas fiscais”, especificadas no documento intitulado “Accounting devices and Fiscal Illusions” (DWECK; TEIXEIRA, 2017; MARIANO, 2017). A flexibilidade recomendada pela organização

[...] se caracterizava basicamente pela maior flexibilidade das metas fiscais de curto prazo, com a alocação de cláusulas de escape que permitem ao governo

fazer uso ativo da política fiscal nos momentos de forte desaceleração econômica, ao mesmo tempo em que se adota medidas para garantir a sustentabilidade da dívida no médio e longo prazos, como a adoção de limites para a trajetória da dívida pública ou para os gastos (DWECK; TEIXEIRA, 2017, p. 7).

Concluem-se, portanto, que o impeachment nos moldes da conjuntura retratada resultou em abalos a democracia brasileira, não só mediante a discussão da ocorrência ou não de crime de responsabilidade por meio das “pedaladas fiscais”, mas também, pela incitação a negação do próprio modelo democrático e de suas instituições e assunção da defesa de regimes autoritário e ideais conservadores.

No âmbito participativo, observaram-se modificações no significado e no modelo de controle social sedimentado no Estado e defendido pelo PT. Esse, por sua vez, promoveu a criação de estruturas participativas dependentes do poder executivo e, assim sendo, suscetíveis a questionamento com relação a necessidade de sua permanência por parte de outros governos instaurados no Estado, com perspectivas mais conservadoras. Assim, a seguir, promoveram-se reflexões acerca da conjuntura 2011-2016 e suas implicações para a consolidação do modelo de controle social democrático previdenciário.

4.2 O CONSELHO NACIONAL DE PREVIDÊNCIA (CNP): características gerais na contemporaneidade

Como se observaram na seção anterior do presente capítulo, o período 2011-2016 foi marcado por mudanças significativas do ponto de vista da abertura de um novo ciclo nas relações estabelecidas entre Estado e sociedade civil, com ênfase sobre novas práticas contestatórias, cujo clímax desdobrou-se nas Jornadas de Junho de 2013 e no processo de impeachment da presidente Dilma Rousseff.

Buscaram-se demonstrar que as alterações na configuração e no pensamento dos diversos atores sociais e de suas ferramentas de luta apresentaram vínculos com acontecimentos anteriores, que, em algum ponto, entrecruzaram-se com a trajetória política e eleitoral do Partido dos Trabalhadores (PT), com implicações diretas sobre o modelo democrático participativo brasileiro e, em particular, sobre os canais de participação institucionalizados, entre os quais se inclui o Conselho Nacional de Previdência (CNP).

Destarte, antes de adentrar a análise propriamente dita do exercício do controle social (democrático) nesta instância participativa, cabe situar características básicas para compreensão de como funciona o colegiado, quais sejam: estrutura organizacional, representação, forma de

convocação das reuniões e locais em que ocorreram, características das atas e meios de divulgação, entre outros.

O CNP trata-se de órgão superior de deliberação colegiada⁹¹ que, no âmbito formal, tem por objetivo “deliberar sobre a política e a gestão do sistema previdenciário” de acordo com o Regimento Interno, estabelecido pela Resolução nº 1.212 de 10 de abril de 2002. A gestão do sistema de PS apresenta o “caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados” (BRASIL, 1988, p. 14), em conformidade com o art.194, inciso VII da Constituição Federal (CF) em vigor.

O colegiado do CNP, portanto, é composto por 15 (quinze) membros, quais sejam: 6 (seis) representantes do governo e 9 (nove) representantes da sociedade civil: 3 (três) representantes dos aposentados e pensionistas, 3 (três) representantes dos trabalhadores em atividade e 3 (três) representantes dos empregadores (BRASIL, 1991). O conselho supramencionado ainda conta com uma estrutura descentralizada formada pelos Conselhos de Previdência Social (CPS), organizados sob a supervisão das Gerências Executivas (GEX) do INSS e, na ausência destas, sob a vigilância das Superintendências Regionais da autarquia.

Os CPS têm por finalidade “acompanhar a implementação local da política previdenciária e apresentar propostas para aperfeiçoar a política e a gestão de Previdência Social” (BRASIL, 2013, p. 6). Portanto, as suas ações estão restritas as funções de consulta e assessoramento⁹². O colegiado dos CPS é formado por 10 (dez) membros, 4 (quatro) representantes do governo federal e 6 (seis) representantes da sociedade civil, em consonância com a prerrogativa da gestão quadripartite.

Os representantes do governo federal são definidos com base em duas prerrogativas. Nas cidades com mais de uma GEX, será formado pelo titular da gerência na qual está instalado, por outros representantes das GEX e por servidores públicos (integrantes das Divisões de Benefícios; ou do Serviço de Benefício ou Atendimento; ou da Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS, com sede na cidade; ou da Secretaria de Receita Federal do Brasil (SRFB) ou da Dataprev⁹³) (BRASIL, 2013).

Nas cidades com apenas uma gerência, os CPS contaram com representantes das seguintes representações do governo federal: o Gerente Executivo da GEX correspondente; e

⁹¹ A função deliberativa “permite ao colegiado decidir sobre as estratégias utilizadas nas políticas públicas de sua competência” (SILVA, 2018, p. 12).

⁹² Ou seja, “relaciona-se à emissão de opiniões e sugestões sobre assuntos que lhes são correlatos” (SILVA, 2018, p. 12).

⁹³ Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência.

os servidores públicos (integrantes das Divisões de Benefícios ou do Serviço de Benefício ou Atendimento; ou da Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS, com sede na cidade; ou da Secretaria de Receita Federal do Brasil (SRFB) ou da Dataprev) (BRASIL, 2013).

A legislação que regulamenta os CPS, Decreto nº 4.874, de 11 de novembro de 2003, ainda determina que dever-se-á convidar para participar regularmente das reuniões dos CPS, caso não sejam titulares ou suplentes das instâncias colegiadas, representantes da Federação Brasileira de Bancos (FEBRABAN), da Dataprev e da SRFB. Os demais representantes da sociedade civil são definidos em conformidade com a legislação expedida pelo CNP, que determina a indicação de representação por federações, sindicatos e associações das respectivas categorias representadas (BRASIL, 2013).

Destarte, o CNP, com caráter federal, dispõe de uma estrutura interna organizada em três pilares: I – Plenária ou pleno; II – Presidência; e III – Secretaria Executiva (BRASIL, 2010). A plenária é a instância do CNP constituída a cada reunião ordinária ou extraordinária, aberta para a tomada de decisões compartilhadas mediante voto nominal. A Presidência está reservada ao ministro encarregado da direção da pasta da PS e, no caso de sua ausência, será ocupada pela maior autoridade representante do governo presente na plenária.

Ao presidente do CNP cumpre as funções de: representação do conselho no âmbito interno e externo; instalação do conselho e presidência da plenária; convocação de reuniões e submissão para aprovação da Ordem do Dia; participar das discussões e exercer o direito de voto e, quando necessário, executar voto de qualidade; emitir ato decorrente de deliberação do Conselho; nomear integrantes para compor comissões e GTs; decidir *ad referendum* sobre matéria inadiável, quando não houver tempo hábil para contatar os conselheiros, de modo a proceder imediata comunicação ao conselho; e convidar qualquer pessoa ou representante de órgãos públicos e entidades privadas para prestar esclarecimentos em reunião (BRASIL, 2002).

A Secretaria Executiva do CNP, por sua vez, tem suas funções desempenhadas pela Secretaria da Previdência Social, a quem compete executar atividades técnico-administrativas e a assessoria e a capacitação de conselheiros quando solicitado. O secretário do CNP, por sua vez, é indicado dentre os servidores da Secretaria da Previdência Social pelo Presidente do CNP, ministro da PS, constituindo-se como um cargo de livre nomeação e exoneração (BRASIL, 2002).

Dito isso, notabilizam-se, no âmbito da composição do colegiado em destaque, a tendência ao corporativismo, a qual se consolidou com a inserção de uma nova roupagem na previdência, a partir da extinção dos conselhos descentralizados estaduais e municipais e, composição, em meados de 2003, de conselhos descentralizados subordinados às Gerências

Executivas do INSS, carentes de ancoragem social e de iniciativas participativas e organizacionais autônomas ao poder executivo, assim como, as demais políticas integrantes do sistema de seguridade social (saúde e assistência social).

A partir da conjectura assinalada, problematizam-se as informações apresentadas na sequência, a começar pela análise das representações presentes no conselho supramencionado no período 2011-2016, em que se identificaram que, apesar das representações do governo federal serem de livre indicação do Ministro da Previdência e Assistência Social⁹⁴, podendo ser destituídas a qualquer tempo, ocorreu a manutenção dos sujeitos como representantes do governo, no geral, exercendo mandato de 02 (dois) anos, em conformidade com a periodicidade de permanência dos conselheiros representantes da sociedade civil.

Destacaram-se como exceções o interim 2015-2016, periodicidade marcada pelo processo de impeachment da Presidente Dilma Rousseff e a posse de Michel Temer como Presidente da República interino. Nesse contexto, foram promovidas mudanças estruturais nos ministérios com implicações financeiras e humanas sobre os conselhos de políticas públicas.

No cenário previdenciário, por meio da aplicação da Medida Provisória (MP) nº 615 de 2015, notam-se inicialmente as fusões dos ministérios do trabalho e previdência social com a criação do Ministério do Trabalho e Previdência Social (MTPS). Logo em prosseguimento, por meio da MP nº 726, de 12 de maio de 2016, tem-se novamente a reformulação ministerial que desmembra a previdência em dois ministérios.

O INSS foi vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA), enquanto que seu conselho foi reformado e incorporado ao Ministério da Fazenda (MF), sob a nomenclatura de Conselho Nacional de Previdência (CNP), com o abandono do termo “Social”, esse último, vínculo orgânico que caracterizava a PS como bem público (JESUS; VASCONCELOS, 2016, p. 622).

As legislações supramencionadas ainda impactaram o funcionamento do CNP por meio da exoneração de cargos de livre nomeação e exoneração que compunham, não somente, as representações do governo federal, mas também, o corpo técnico-administrativo (secretaria executiva), incumbido do assessoramento e qualificação para discussões de matérias do colegiado.

⁹⁴ Independentemente da mudança de nomenclatura do ministério, os representantes devem ser indicados pelo Ministro responsável pela área da Previdência Social. Na atualidade, a referida pasta está subordinada ao Ministério da Economia que engloba, além da Previdência Social, Fazenda, Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Comércio Exterior e Serviços e parte do antigo Ministério do Trabalho. Tendo em vista a aglomeração de setores, esse e outros ministérios foram denominados de superministérios.

As representações da sociedade civil (titulares e suplentes), por sua vez, de acordo com a legislação atinente, resultaram de indicação dos dirigentes das respectivas centrais sindicais e confederações nacionais para cumprimento de mandato de 02 (dois) anos, permitida uma recondução. No período 2011-2016, foram identificadas as seguintes representações no âmbito do governo e da sociedade civil por segmento:

- Governo: Ministério da Previdência Social (MPS), cuja nomenclatura foi alterada, em 2015, para Ministério do Trabalho e Previdência Social (MTPS); Ministério da Fazenda (MF); Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MP); Instituto Nacional do Seguro Social (INSS); Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRFB); Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).
- Trabalhadores em Atividade: Central Única dos Trabalhadores (CUT); União Geral dos Trabalhadores (UGT); Força Sindical (FS); Confederação Nacional dos Agricultores e Aquicultores (CNPA); Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil (CTB); Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG).
- Aposentados e Pensionistas: Confederação Brasileira de Aposentados e Pensionistas (COBAP); Central dos Sindicatos Brasileiros (CSB); Sindicato Nacional dos Trabalhadores Aposentados Pensionistas e Idosos (SINTAPI-CUT); Sindicato Nacional dos Trabalhadores Aposentados Pensionistas e Idosos (SINTAPI-UGT); Sindicato Nacional dos Aposentados e Pensionistas da Força Sindical (SINDNAPI).
- Empregadores: Confederação Nacional da Agricultura (CNA); Confederação Nacional dos Transportes (CNT); Confederação Nacional dos Municípios (CNM), Confederação Nacional das Indústrias (CNI); Confederação Nacional do Comércio (CNC); e Confederação Nacional das Instituições Financeiras (CNF).

Como visto anteriormente, a respeito dos tópicos sobre as representações, não há renovação, no período 2011-2016, das representações institucionais do governo e da sociedade civil. Verificam-se processos de revezamento entre os órgãos, sindicatos, confederações e associações que ocuparam as funções de titulares ou suplentes no âmbito do colegiado do CNP, reforçando a percepção de empreendimento do corporativismo.

Nota-se que, para ser reconhecida pelo Estado, as representações dos trabalhadores em atividade e dos aposentados e pensionistas devem se enquadrar nas requisições da Lei nº 11.648 de 31 de março de 2008, que determina que, a indicação das representações das centrais

sindicais nos colegiados de órgãos públicos tem como pré-requisito a filiação de, no mínimo, 7% dos trabalhadores ativos no âmbito do território nacional. Em outras palavras, requisitam-se um amplo contingente de filiados as centrais sindicais e ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS), além do pertencimento aos setores econômicos e sociais expressivos do Brasil (BRASIL, 2013).

Ressaltam-se, à vista disso, a impossibilidade de participação, no âmbito do CNP, dos trabalhadores filiados aos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), dos trabalhadores informais e do segmento filiado ao RGPS como segurado facultativo. Pode-se incluir nesta lista ainda os desempregados, que não conseguem manter as contribuições previdenciárias, e o *lupem* proletariado, segmento desprovido de condições objetivas para sobrevivência com dignidade, impossibilitado do acesso ao mercado de trabalho.

Diante do exposto cabe rememorar algumas *tendências* históricas apresentadas no Capítulo I e II da presente dissertação e que se aplicam a situação apresentada. Observam-se a continuidade do processo de fragmentação e de hierarquização no âmbito da classe trabalhadora. Processo esse inaugurado no Brasil Império e que conformou novas tratativas de acordo com a complexificação do sistema capitalista no cenário nacional.

Salientam-se a manutenção de regimes diferenciados de previdência para trabalhadores do setor público e privado, ao estimular uma falsa percepção de beneficiamento dos servidores públicos, a partir da aplicação de normas e regras diferenciadas para acesso aos benefícios. O enfoque nesse tipo de questão fragilizou a luta coletiva pelo direito previdenciário no Brasil e contribuiu para consolidação das contrarreformas na área, em conformidade com a direção de fortalecimento da lógica do seguro social.

Ao invés de demonstrar preocupação com a perda de direitos no âmbito geral, o foco das discussões dos trabalhadores esteve centrado em apontar impactos desproporcionais das contrarreformas em diferentes categorias, reafirmando o tipo de cidadania descrito por Santos (1979) denominada de “cidadania regulada”. Assim, foi impossibilitada a formação de um movimento social amplo como aquele identificado na área da saúde, o chamado Movimento Sanitário.

Finalmente, apontam-se, novamente, ações de defesa da tecnoestrutura estatal, estabelecida ainda no Governo Vargas (1930-1945), com outras características na contemporaneidade, determinadas pela conjuntura política, econômica, social e cultural, na

qual se destaca um contexto “não-ditatorial”⁹⁵. O Poder Executivo, nesse sentido, continua a exercer centralidade, tornando a “questão social elemento-chave na construção do Estado” (VENTURA, 2016, p. 11), com destaque para as estruturas neocorporativas na administração.

Como foi problematizado na seção anterior, sob a direção dos governos petistas, as estruturas neocorporativas da administração estatal produziram um movimento que paralisou a atuação dos movimentos sociais a partir de seu aparelhamento e, em uma ação contraditória, que transparecia o reconhecimento de bandeiras históricas dos movimentos sociais, viabilizou-se concomitantemente o consentimento ativo das classes subordinadas à exploração empreendida pelo denominado “regime financeiro global” (OLIVEIRA, 2010).

Nesses termos, estabeleceram-se na área previdenciária vínculos orgânicos entre os fundos de pensão e a burocracia sindical, com indicação inclusive de ex-sindicalistas para ocupar a chefia de fundos de pensão estatais⁹⁶ (OLIVEIRA, 2010). Granemann (2015) problematiza a indicação de ex-sindicalistas para comandar os fundos de pensão estatais pelos governos petistas. Segundo a autora, os governos em destaque apresentaram essa tratativa como uma conquista da classe trabalhadora com capacidade de romper o ciclo de alimentação do sistema financeiro. Todavia, atribuíram à fiança mais uma ferramenta de reforço à exploração e a acumulação capitalista, por intermédio da transferência consentida do fundo público pela classe trabalhadora.

O resultado desse processo, tratou-se da aceleração da despolitização da sociedade civil com impacto direto sobre a formulação, acompanhamento e execução das políticas sociais, entre os quais, incluem-se a PS e o CNP. Esse último, como instância colegiada pública que resguarda essa função, deparou-se com o *distanciamento da premissa de participação popular e do princípio da descentralização político-administrativa*, essenciais para operacionalização do sistema de cogestão⁹⁷ estabelecido na CF.

⁹⁵ Pelo menos em termos de conceituação formal. Não significa que o capital não aponte outras formas de privação dos sujeitos sociais, a partir do imobilismo gerado pela ausência de partilha equitativa da riqueza socialmente produzida.

⁹⁶ Ressaltam-se, diante disso, de acordo com reportagem da Folha de São Paulo (2004), que o governo Lula nomeou cerca de 44 (quarenta e quatro) ex-sindicalistas para compor vários escalões do Poder Executivo como ministros, assessores, secretários, dirigentes de estatais e fundos de pensão, entre outros. Entre nomes citados pela reportagem aparecem Pedro Jaime Ziller como presidente da Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), Jaques Wagner (Ministro do Trabalho), Osvaldo Martinês Bargas (secretário de relações do trabalho) entre outros. No âmbito dos fundos de pensão, destacam-se ex-sindicalistas ligados a CUT, como Ricardo Berzoini, Luís Gushiken e Adacir Reis. Essas figuras que exemplificaram, segundo Jardim (2009), a conformação de uma “nova elite” no Brasil, operaram de modo a buscar “alterar as convenções sociais dos sindicalistas no que se refere à temática dos fundos de pensão” (JARDIM, 2009, p. 2). Nesse sentido, inseriram práticas de negação da especulação, em nome de um tipo de “capitalismo moral” (JARDIM, 2009).

⁹⁷ Essa hipótese é aprofundada a partir de novos elementos empíricos no item 3.3., com base nas atas do CNP (2011-2016).

A particularidade dessa afirmação fez-se presente inicialmente em *dois aspectos*, evidenciados por meio da observação sistemática da lista de participações nas reuniões com periodicidade mensal, no período 2011-2016, do colegiado citado. O primeiro aspecto, referiu-se à ausência do presidente do Conselho nas reuniões que não envolviam decisões relativas aos grandes temas⁹⁸ da previdência social.

Como se afirmou em linhas anteriores, a presidência da plenária do CNP é de incumbência exclusiva do ministro responsável pela pasta da previdência social, nesse sentido, por intermédio das atas no período 2011-2016, verificaram-se que a presença do presidente nas reuniões somente aconteciam em duas situações: 1) na abertura anual das reuniões; e 2) em reuniões que envolviam decisões acerca de temas sobre os quais o governo apresentava um posicionamento definido. Nas demais situações, observaram-se justificativas que expunham a ausência do ministro em função do exercício de atribuições típicas do cargo que ocupava. Tão logo, a função foi exercida temporariamente pelo representante do governo que ocupava maior posição na hierarquia do ministério responsável pela pasta da PS.

Inferem-se, com base no exposto, que a impossibilidade de participação do ministro nas reuniões com pautas generalistas, associada a dedicação exclusiva do cargo de presidente do CNP e de atribuições nesse âmbito, configuraram empecilhos para o exercício da cogestão previdenciária. Essa tese foi destacada após a análise das atribuições do cargo de presidente da plenária do CNP, em destaque no artigo 21 do Regimento Interno. Destacaram-se, além da requisição da exclusividade do cargo de presidente ao ministro citado, a disposição sobre o exercício privativo das atribuições de voto de qualidade e tomada de decisão *ad referendum*.

Salientam-se que o voto de qualidade é exercido em ocasiões na qual há o empate em votações sobre dada matéria, atuando como uma espécie de “voto duplo” por parte do presidente. Já a decisão *ad referendum* ocorre quando se afirma não haver tempo hábil para acionar o colegiado para deliberar sobre determinado assunto. Assim, o presidente fica incumbido de decidir e proceder a imediata comunicação aos conselheiros do CNP.

A especificação dessas atribuições para o presidente da plenária foram elencadas na legislação por meio da Resolução nº 1 do CNPS de 27 de julho de 1992 e da alteração do Regimento Interno, realizada em 25 de abril de 1993, antes da reforma do colegiado consolidada em 2002. Destarte, no período em questão, as legislações foram apontadas pelo colegiado como empecilhos à “delegação de poder inicialmente estabelecido no texto constitucional” (DELGADO *et al.*, 2002, p. 12).

⁹⁸ Os grandes temas estão explicitados nos eixos do Quadro 1 do item 3.3. deste capítulo.

Diante disso e da ausência de legislação específica que disponha, na contemporaneidade, com que frequência o presidente pode exercer esses recursos para tomada de decisões sobre assuntos previdenciários, o conselho fica suscetível a ter sua capacidade deliberativa tolhida pelos diferentes governos. Em outras palavras, a cogestão previdenciária desenhada na CF pode ser reduzida a sinônimo de validação de decisões governamentais, na qual as representações da sociedade civil tornam-se meros atores figurativos⁹⁹.

Devem-se considerar conjuntamente, as contradições inerentes a própria constituição dos conselhos gestores, que se caracterizam como heterogêneos e voláteis. A heterogeneidade está presente nos diversos formatos de organização, de acordo com a política a que está vinculado, enquanto que, a volatilidade demonstra a face dos colegiados de políticas públicas, “permeáveis e influenciados, simultaneamente, pelas lógicas de atuação dos órgãos governamentais que os compõem, produzindo dinâmicas internas que se alteram conforme mudam as relações entre esses sujeitos” (AVELINO *et al.*, 2017, p. 8).

Nesse sentido, a atuação dos conselheiros como meros validadores das decisões tomadas em um ciclo restrito de poder, guarda relação com o que Silva (2018) denomina de “paradoxo de inserção”. Em que apesar de se observarem avanços em termos de reconhecimento das formas de representação, com participação direta ou indireta da classe trabalhadora, velhas práticas persistem em suas estruturas, como a tradição patrimonialista e oligárquica brasileira, que ainda tornam desigual o “acesso aos instrumentos institucionais de decisão” (SILVA, 2018, p. 16).

Em termos práticos, em observância as representações no âmbito do CNP, sobressaem a ausência de paridade quantitativa entre governo e sociedade civil, bem como de paridade qualitativa entre governo e sociedade civil e dentro das próprias representações dessa última. Nessa perspectiva, afirmam-se não só a possibilidade de comparações do atual modelo com as antigas estruturas constituídas no âmbito dos IAPs, pois se preservaram as representações dos interesses de grupos e frações de classes com expressão nacional, mas também, questões como o trato desigual nas relações estabelecidas com o conselho por essas diversas representações.

Quer dizer, enquanto para o governo a representação no colegiado tratou-se de atribuição inerente ao exercício de cargo público remunerado e, para os empregadores, da defesa de interesses econômicos, ligados a garantia de taxas de lucro nos mais diversos setores. O significado da representação para trabalhadores e aposentados e pensionistas apresentaram

⁹⁹ Essa conjectura está explicitada na seção 3.3., em que se correlacionam as afirmações expostas ao quantitativo de decisões tomadas e as pautas debatidas pelo colegiado no período 2011-2016.

um caráter mais profundo, no sentido de estabelecimento de consensos com vistas a garantir a qualidade de vida do conjunto de uma classe.

Os representantes designados pela classe trabalhadora não são remunerados e enfrentam dificuldades para manutenção de uma representação qualificada, fato correlacionado a fragmentação intra-categorias profissionais e a chamada “crise de representatividade” (LÜCHAMNN, 2008), na qual se identificam declínios na participação popular, introjetados pelo descrédito nos resultados produzidos pelos colegiados de políticas públicas e pela própria fragmentação da classe trabalhadora, operada pelo processo de reestruturação produtiva.

Os tópicos em debate resguardam encandeamento com o segundo aspecto pontuado com base na lista de participações do CNP, no período 2011-2016, na qual as participações dos sujeitos presentes nas reuniões não se desdobraram de maneira espontânea, mas por intermédio de convites endereçados a segmentos específicos da sociedade civil, geralmente, com interesses sobre o processo decisório a ser desenvolvido na reunião. Entre os convidados observaram-se os seguintes sujeitos:

- a) dos órgãos estatais, das centrais sindicais, dos sindicatos e confederações supramencionados;
- b) de setores da imprensa: a Rede Globo, o Valor Econômico, a Rádio Tupi, o Jornal Agora São Paulo, o Correio Brasiliense e a Empresa Brasileira de Comunicação (EBC);
- c) da academia, quais sejam, da Universidade de Brasília (UnB), do Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP) e da Fundação de Apoio à Pesquisa do Distrito Federal (FAP-DF);
- d) do Sistema “S” e do Serviço Social da Indústria (SESI), que a compõe;
- e) de conselhos e comissões: Conselho de Recursos da Previdência Social (CRPS), Conselho de Previdência Social do Distrito Federal (CPS – DF) e Comissão Tripartite de Saúde e Segurança no Trabalho (CT-SST).
- f) das instituições financeiras: Caixa Econômica Federal (CEF), Banco Bradesco, Banco Itaú, BMG, Banco Central, Federação Brasileira dos Bancos (FEBRABAN), Associação Brasileira de Bancos (ABBC), Previdência Privada e Seguradora (PREVIMAX), Associação de Educação Financeira do Brasil (AEF-BRASIL) e Associação Nacional dos Profissionais e Empresas Promotoras de Crédito e Correspondentes (ANEPS); Consultoria de Seleção de Executivos e Recrutamento (FLOW-Brasil).

- g) Outros: DATAPREV; Estado de São Paulo; Instituto de Previdência do Distrito Federal (IPREV-DF); Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos (DIEESE); Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP); Associação Nacional dos Servidores Públicos, da Previdência e da Seguridade Social (ANASPS); Federação Nacional das Associações do Pessoal da Caixa Econômica Federal (FENAE); Ministério da Saúde e Polícia Rodoviária Estadual.

Cabe ressaltar que as reuniões do CNP, apesar de formalmente abertas ao público, ocorreram, majoritariamente, em ambiente físico não propício à participação da classe subordinada, uma vez que, foram realizadas na Esplanada dos Ministérios, localizada em Brasília-DF. No período 2011-2016, aconteceram apenas oito reuniões descentralizadas, localizadas em órgãos e autarquia integrantes da estrutura estatal, isto é, no Setor de Autarquias do Sul (Dataprev), no âmbito do Edifício Sede do INSS em Brasília e na Superintendência Regional Norte/Centro-Oeste.

O retrato da centralização das sedes dos conselhos institucionalizados em órgãos pertencentes ou vinculadas ao Poder Executivo demonstra um limite a ampliação da participação popular, não só pelo vínculo de subordinação estabelecido e distanciamento das decisões do âmbito regional e local, mas também, pelo extenso exercício da burocracia estatal nesses espaços, que, por meio de regras e normas rígidas, determinam quem adentra aos locais, dificultando o acesso da classe subordinada.

À vista do exposto, deve ser sublinhada a periodicidade das reuniões. No tocante as reuniões ordinárias, essas aconteceram mensalmente. A convocação ocorreu por intermédio de seu presidente e a execução sucedeu no prazo de sete dias com a presença absoluta dos membros do CNP. De acordo com o Regimento Interno (art.13, §1º) do colegiado, as reuniões ordinárias podem ser prorrogadas por quinze dias a requerimento dos conselheiros. No período 2011-2016, identificaram-se que, em 2011 e 2012, deixaram de ocorrer reuniões ordinárias mensais (duas e uma respectivamente), sem justificativa disposta por escrito nas atas, em desacordo, portanto, com o disposto na legislação supramencionada¹⁰⁰.

As reuniões extraordinárias, no que lhe concerne, foram convocadas uma única vez no período por meio de pactuação. Em regra, conforme indica o Regimento Interno (2002), essas podem ser requisitadas pelo presidente ou por um terço dos membros do conselho, sempre que

¹⁰⁰ Cabe sinalizar ainda que nos demais anos (2013, 2014, 2015 e 2016) no CNP, ocorreram onze reuniões anuais. Janeiro configura-se como o único mês em que não há reunião devido ao recesso do respectivo colegiado.

houver necessidade, devendo ser executadas no prazo de sete dias. Nessa perspectiva, a reunião extraordinária, convocada em setembro de 2015, tratou sobre a deliberação de alterações no Fator Acidentário de Prevenção (FAP).

Concluídas as disposições de aspectos gerais sobre a organização estrutural do colegiado propõem-se a descrição de características de suas atas ordinárias e extraordinárias¹⁰¹, referentes a periodicidade 2011-2016. Como se afirmou na introdução desta dissertação, procederam-se a categorização e a interpretação das informações obtidas nos documentos citados mediante a técnica de análise de conteúdo.

Nesse sentido, cabe ressaltar o limite do material analisado em virtude de sua principal característica, isto é, o caráter descritivo. As atas configuram-se como uma espécie de registro dos principais acontecimentos de uma reunião, com a transcrição dos assuntos expostos em plenária e o debate oral realizado pelos conselheiros e convidados. A transcrição não é literal, pois apenas revela a essência dos diálogos, cuja síntese é de autoria do Secretário Executivo¹⁰².

A escrita dos documentos supramencionados apresenta as seguintes particularidades: foram escritos de maneira contínua, sem a divisão em parágrafos e com amplo uso de linguagem técnica, de modo a dispor de parca sensibilidade comunicativa para com aqueles indivíduos que possuem conhecimento limitado sobre as leis e as normas previdenciárias. Essa característica expressa contradições, que se tornam evidentes no processo de divulgação das atas na plataforma digital da PS, cuja finalidade é ampliar a participação e o controle social da sociedade civil sobre o conselho e os temas discutidos na plenária.

A literatura (FONSECA *et al.*, 2012; ITEN, 2018) sobre a dinâmica dos conselhos gestores e seu processo participativo e decisório revela que o uso de mecanismos técnico-científicos, jurídicos e burocráticos pode corroborar para o predomínio de relações desiguais entre as representações, com exercício da dominação de um grupo sobre os demais, na busca por assegurar seus interesses. Além disso, os autores relatam o esvaziamento do conteúdo político das deliberações, fator que induz a despolitização dos conselhos gestores e configura-se como um obstáculo a efetivação da democracia participativa.

Contudo, deve ser sinalizado o contraditório, quer dizer, que no âmbito dos conselhos gestores de políticas públicas, entre quais se incluem os previdenciários, os conteúdos técnicos

¹⁰¹ As atas analisadas foram aquelas compreendidas entre as numerações 172 a 234, representando o quantitativo de 63 (sessenta e três) atas ordinárias e 1 (uma) ata extraordinária.

¹⁰² Infere-se, a partir disso, que a forma de apresentação das atas, com maior ou menor expressão dos conflitos e contestações relatados pelos conselheiros nas reuniões do CNP, pode ser influenciada pelo tipo de vínculo que o Secretário Executivo mantém com o órgão responsável pela pasta da PS. Deve-se rememorar que a nomeação do secretário do CNP fica a cargo do presidente do colegiado, ocupado exclusivamente pelo Ministro da PS.

e políticos não se desvencilham, sendo “interrelacionados e interdependentes” (FONSECA *et al.*, 2012, p. 194) no contexto da democracia burguesa. Essa afirmação tem como pressuposto elucidar a forma de organização das políticas públicas, do Estado e dos próprios conselhos com modelos institucionalizados, dispostos na CF, os quais apresentaram como base o uso da técnica, inclusive, como mecanismo de legitimação das decisões perante a sociedade civil.

A pesquisa apresentada por Fonseca *et al.* (2012) aponta, nessa direção, a partir do estudo do Conselho Nacional de Meio Ambiente, que o esvaziamento da técnica pode conduzir, nos moldes do modelo da democracia burguesa, ao esvaziamento do conteúdo político e prejudicar o funcionamento dos conselhos gestores de políticas públicas, que tem suas atividades atreladas a expedição de normativas legais.

Cabe sinalizar, todavia, que essa conclusão não significa posicionar-se em defesa de um modelo tecnicista, guiado pelo alto nível de escolarização dos conselheiros, que, por si só, não garante a qualidade do processo decisório e do exercício das atividades pelos conselheiros. Aos membros do conselho são necessários conhecimentos generalistas sobre a política social, independentemente de escolaridade, uma vez que, a diferenciação dos níveis escolares pode ser apontada como mecanismo de coibição de segmentos na etapa do debate na dinâmica deliberativa, uma expressão das desigualdades no exercício das relações de poder, no âmbito dos órgãos colegiados de políticas públicas (FONSECA *et al.*, 2012).

As atas ordinárias e extraordinárias do CNP ainda demonstraram à ausência de separação visual entre a fala dos facilitadores do conteúdo (expresso na ficha técnica como *Expositor*) e a dos conselheiros, bem como a não identificação dos sujeitos anteriormente citados por nomenclatura do órgão, do sindicato, da associação ou da federação a que representam. Estes eram designados por nome próprio do sujeito¹⁰³.

O debate foi transcrito nos documentos sem a recorrência de um padrão. Ora o debate foi reproduzido com maior profundidade, ora foi apresentado em tópicos ou constava apenas a manifestação e a ordem com que se falava. Apontam-se, diante disso, que isso se configura como um empecilho à divulgação das informações à sociedade civil e, particularmente, aos segmentos representados no conselho, que não tem acesso na íntegra às discussões promovidas no âmbito do colegiado.

¹⁰³ Esse foi um dos desafios no processo de categorização dos dados, principalmente, no tocante a etapa de debate, importante elemento do processo decisório do CNP. Encontrou-se dificuldade na identificação da relação entre o autor da fala e a entidade, a instituição ou o órgão que representa. O texto se limita a apresentar o nome do conselheiro ou do facilitador, sem demais especificações. Assim, foi preciso elaborar uma lista com os nomes dos participantes e entidades que representavam. Geralmente, esses dados estavam disponíveis no início das atas, onde há apresentação dos conselheiros e convidados por segmento.

O desenvolvimento dos trabalhos, realizados durante as reuniões do CNP, encontram-se relatados nas atas, conforme tópicos descritos a seguir:

- a) Abertura: nesse âmbito, verifica-se a existência de *quórum* para abertura dos trabalhos;
- b) Expediente: ocorre a leitura, votação e assinatura da ata da última reunião, bem como se atribui posse aos novos conselheiros, quando necessário;
- c) Ordem do Dia: trata-se de espaço dedicado exclusivamente para apresentação, discussão e votação de matérias relativas à previdência social e às atividades do próprio conselho. O regimento interno do CNP determina que a Secretaria Executiva deverá encaminhar com antecedência mínima de sete dias as pautas a serem debatidas em reunião ordinária e três dias, no caso de reuniões extraordinárias;
- d) Informes: espaço dedicado a comunicações breves e ao franqueamento da palavra;
- e) Outros Assuntos: geralmente dedicado para tratar da indicação e da aprovação da Ordem do Dia a ser retratada na próxima reunião, bem como para eventuais avisos e ponderações da presidência, dos conselheiros ou de convidados;
- f) Encerramento.

As atas das reuniões do CNP estão disponíveis no portal da PS¹⁰⁴ em sua totalidade, isto é, 1991-2019, assim como, os documentos oficiais expedidos e publicados em Diário Oficial (recomendação, moção e resolução). Em se tratando das atas produzidas pela antiga estrutura dos conselhos descentralizados, organizados por estados e municípios (1991-1999), esses não estão acessíveis para consulta pública.

No que se refere as atas e as publicações oficiais expedidas pelos Conselhos de Previdência Social (CPS) descentralizados, subordinados à estrutura do CNP, esses também não estão disponíveis na íntegra. A última publicação, datada pelo sítio eletrônico da PS, ocorreu em agosto de 2015. A partir das transcrições das atas do período, infere-se que essa ação pode estar articulada a perda da centralidade da pauta de “Revitalização dos Conselhos Previdenciários” no âmbito do CNP.

A citada pauta foi apresentada na ata nº 197, em agosto de 2013, como um dos condicionantes para a ocorrência de Conferências Regionais e da Conferência Nacional de PS, fato inédito no contexto pós-constituente. A análise deste e de outros pontos levantados nesta

¹⁰⁴ <http://www.previdencia.gov.br/a-previdencia/orgaos-colegiados/conselho-nacional-de-previdencia-social-cnps/atas-do-cnps/>

seção são melhor desenvolvidos em prosseguimento, a partir da exposição do processo decisório no âmbito do colegiado.

4.3 O PROCESSO DECISÓRIO NO ÂMBITO DO CNP

A democracia participativa no Brasil tem como uma de suas principais expressões na contemporaneidade os Conselhos de Políticas Públicas, entre os quais se sobressaem aqueles dedicados a Previdência Social (PS) em consideração ao seu vasto público-alvo e ao amplo recurso orçamentário que dispõe. Nesse sentido, cabe retomar o objetivo desta dissertação, isto é, analisar o controle social (democrático) no âmbito do Conselho Nacional de Previdência (CNP), no período 2011-2016, de modo a demonstrar os avanços e desafios.

Em consideração a ausência de parâmetros seguros para análise, esse estudo não se configura como avaliativo. Para definição do objetivo em questão, refletiram-se sobre o potencial dessa instância participativa, consolidada na conjuntura pós-constituente, como um canal institucionalizado, plural e híbrido, dotado de capacidade de tornar mais justo e equitativo a execução dos recursos públicos, destinados a política previdenciária, dentro dos limites da democracia burguesa.

Portanto, buscaram-se retratar detalhamentos do processo decisório do CNP, caracterizado pelas etapas de proposição, debate, encaminhamento e decisão¹⁰⁵. O caminho da pesquisa privilegiou, mediante categorização das atas¹⁰⁶, fruto das sínteses das reuniões do colegiado do CNP, no período 2011-2016, apreender o desenvolvimento das relações estabelecidas entre o Estado e a sociedade civil, no cerne do colegiado, a partir de sua dinâmica deliberativa.

Nessa direção, examinaram-se tópicos como: os principais temas recepcionados em pauta e discutidos no âmbito do conselho; os temas sugeridos como pauta, mas não recepcionados; os atores dominantes em cada uma das fases do processo decisório do CNP; as decisões produzidas pelo colegiado e as normativas expedidas, entre outros. Salientam-se que, devido ao volume de informações coletadas, privilegiaram-se as exposições dos dados relativos à etapa no plenário denominada de Ordem do Dia.

¹⁰⁵ Tais critérios estabelecidos para categorização das informações coletadas foram elaborados com base na obra “Democracia e Participação: os Conselhos Gestores do Paraná” publicado pela Editora UFPR, 2004.

¹⁰⁶ Os dados encontram-se categorizados e organizados por ano nas fichas técnicas apresentadas nos apêndices deste trabalho.

De acordo com o Regimento Interno do CNP, regulamentado pela Resolução nº 1.212 de 10 de abril de 2002, a Ordem do Dia destina-se a apresentação, discussão e votação de matérias relativas à PS. Dito isso, é pertinente rememorar conceitos apresentados na introdução desta dissertação, de modo a contribuir para a facilitação da leitura à medida que são abordadas e apresentadas as interpretações sobre as informações coletadas, como é possível identificar na sequência.

4.3.1 Proposição

A etapa de *Proposição*, no âmbito do processo decisório do CNP, compreende a exposição dos temas nas distintas fases de organização da plenária: Abertura, Expediente, Ordem do Dia, Informes, Outros Assuntos. Todavia, em conformidade com o disposto anteriormente, dedicaram-se a quantificação e a qualificação apenas da etapa de Ordem do Dia. Nessa perspectiva, no período 2011-2016 (Quadro 1), foram identificadas a proposição de 135 (cento e trinta e cinco) pautas no plenário, com dedicação à discussão de 84 (oitenta e quatro) temas.

Os temas revelaram-se como importantes indicadores da qualificação do processo decisório do colegiado, uma vez que, por meio desses, tornaram-se possíveis apreensões sobre “o que” ocupou maior ou menor espaço como pauta no âmbito reuniões do CNP, bem como os atores sociais que propuseram sua inserção.

Quadro 1 – Relação Eixo/Tema /Competência na Etapa de Ordem do Dia (2011-2016)

| EIXO | TEMA | Nº DE REUNIÕES | COMPETÊNCIA |
|----------------|--|----------------|-------------|
| GESTÃO DO INSS | Abertura de Agências e contratação de servidores | 1 | Sim |
| | Gestão Previdenciária | 1 | Sim |
| | E-Social | 2 | Sim |
| | EFD Social | 1 | Sim |
| | NTEP | 1 | Sim |
| | Quadro de Pessoal do INSS | 1 | Sim |
| | Resultados PS 2011 | 1 | Sim |
| | Resultados RGPS 2012 | 1 | Sim |
| | Resultados RGPS 2013 | 1 | Sim |
| | Perfil beneficiários do INSS e do RGPS | 1 | Sim |
| | Perfil afastamento do trabalho por gênero | 1 | Sim |
| | Avaliação Plano de Ação 2010 | 1 | Sim |
| | Plano de Ação 2011 | 1 | Sim |
| | Plano de Ação INSS/MPS 2016 | 1 | Sim |
| | Planejamento Estratégico MPS 2012 | 1 | Sim |

| | | | |
|---------------------------------------|---|---|-----|
| | Modelo de Gestão e Proposta de Trabalho CRPS | 2 | Sim |
| | SIBE/BPC | 2 | Sim |
| | Sistema E-recursos | 1 | Sim |
| | Cadastro de Comunicação de Acidente de Trabalho – CAT. | 1 | Sim |
| | Síntese integração de dados INSS e CEF | 1 | Sim |
| | Anuário Estatístico Acidente de Trabalho – AEAT | 1 | Sim |
| | Quadro Geral de Evolução de Benefícios | 1 | Sim |
| | Cobertura Previdenciária – PNAD 2014 | 1 | Sim |
| | Projeto INSS | 1 | Sim |
| | Relatório DGUV no Rio de Janeiro sobre paraolimpíadas | 1 | Não |
| BENEFÍCIOS E SERVIÇOS | Acidente de Trabalho e de trânsito na PS | 4 | Sim |
| | Lei nº 13.185 de 2015 – Regra progressiva 85/95 | 1 | Sim |
| | FAP | 7 | Sim |
| | Previdência e Envelhecimento Populacional | 1 | Sim |
| | Projeto Educação Financeira para idosos | 1 | Sim |
| | Projeto Perícia Médica do INSS | 6 | Sim |
| | Reabilitação Profissional | 1 | Sim |
| | Segurado Especial | 2 | Sim |
| | Seguro Acidente de Trabalho | 1 | Sim |
| | Lei Complementar 142 – Aposentadoria da Pessoa com Deficiência | 2 | Sim |
| | Educação Previdenciária | 2 | Sim |
| | Inclusão Previdenciária | 1 | Sim |
| | Política de Prevenção de Saúde e Segurança do Trabalho | 2 | Sim |
| | Impactos dos Acidentes de Trânsito na PS | 1 | Sim |
| | Novos acordos de PS com o Canadá e França | 1 | Sim |
| | Novos Acordos Internacionais PS | 1 | Sim |
| | Medida Provisória que trata sobre alterações no auxílio doença e no seguro defeso | 1 | Sim |
| | Concessão de Benefícios por incapacidade e acidentários e doenças do trabalho. | 1 | Sim |
| | MP 726 de 2016 | 1 | Sim |
| | Revisão Benefícios por Incapacidade | 1 | Sim |
| | Reinserção no trabalho e a rede intersetorial de reabilitação profissional | 1 | Sim |
| ROTINA CNP | Cronograma reuniões do colegiado do CNP | 6 | Não |
| | Definição da data da reunião 233 | 1 | Não |
| | Mudança de dia da reunião do CNP | 1 | Não |
| | Mudança no tempo de duração das Reuniões do CNP | 1 | Não |
| PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL | Anuário Estatístico da PS - AEPS | 1 | Sim |
| | Atividades CRPS | 1 | Sim |
| | Composição CNP | 2 | Sim |
| | Comissão Tripartite de Saúde e Segurança do Trabalho | 1 | Sim |

| | | | |
|------------------|--|-----------|-----------|
| | Decreto 8.243 de 2014 – Sistema Nacional de Participação Social | 2 | Sim |
| | Fórum Interconselhos | 1 | Não |
| | Implantação da participação na elaboração do PPA 2016/2019 | 1 | Não |
| | Nomeação representante 14ª CNS | 1 | Não |
| | Nomeação representante CNPD | 2 | Não |
| | Nomeação representante da Conferência Nacional de Saúde do Trabalhador | 1 | Não |
| | Ofício CPS Itabuna | 1 | Sim |
| | Revitalização CPS (papel e situação) | 2 | Sim |
| | Projeto Conferência Nacional de PS | 5 | Sim |
| | CPS Piracicaba | 1 | Sim |
| | Perfil de participação da mulher no RGPS | 1 | Não |
| | Fórum Participa Brasil PPA 2016-2019 | 1 | Não |
| | II Seminário Internacional | 1 | Não |
| | Fórum Debates sobre políticas de emprego, trabalho, renda e PS | 1 | Não |
| | Seminário Dia Nacional em Memória das Vítimas de Acidentes e Doenças do Trabalho | 1 | Não |
| ORÇAMENTO | Renúncias Previdenciárias | 1 | Sim |
| | Proposta Orçamentária MPS PPA 2012-2015 | 1 | Sim |
| | Proposta Orçamentária PS 2012 | 1 | Sim |
| | Proposta Orçamentária PS 2014 | 1 | Sim |
| | Proposta Orçamentária do MPS/PLOA 2015 | 1 | Sim |
| | Proposta Orçamentária MPS/PLOA 2017 | 1 | Sim |
| | Crédito Consignado | 16 | Sim |
| | Sistema Estratégico Dataprev | 2 | Sim |
| | Desoneração da Folha | 1 | Sim |
| | Balanço de Atuação das Juntas de Recursos e do Conselho de Recursos da PS – CRPS | 1 | Sim |
| | Revisão do Teto de Benefícios | 1 | Sim |
| | Corte de Diárias dos conselheiros | 1 | Não |
| | Resultado Licitação da Folha de Pagamento de Novos Benefícios do INSS | 1 | Sim |
| | Imóveis Fundo RGPS | 2 | Sim |
| | Reforma da Previdência Social | 1 | Sim |
| TOTAL | 84 | 64 | 67 |

Fonte: Elaboração própria com base nas atas do CNP (2011-2016).

O Quadro 1 elucida os eixos sobre os quais o temas propostos no colegiado do CNP organizam-se (gestão, benefícios e serviços, rotinas, participação e controle social e orçamento) e, concomitantemente, aborda a relação desses para com as competências estabelecidas no art. 2º, incisos I ao XXI, do Regimento Interno, regulamentado através da Resolução nº 1.212 de 10 de abril de 2002:

I – estabelecer diretrizes gerais e apreciar as decisões de políticas aplicáveis à Previdência Social; II – participar, acompanhar e avaliar sistematicamente a gestão previdenciária; III – apreciar e aprovar os planos e programas da Previdência Social, definindo objetivos, metas, prazos e mecanismos de controle, para avaliação de sua execução; IV – apreciar e aprovar as propostas orçamentárias da Previdência Social, antes de sua consolidação na proposta orçamentária da Seguridade Social; V – acompanhar e apreciar, através de relatórios gerenciais por ele definidos, a execução dos planos, programas e orçamentos no âmbito da Previdência Social; VI – acompanhar a aplicação da legislação pertinente à Previdência Social e propor o seu aperfeiçoamento; VII – apreciar a prestação de contas anual a ser remetida ao Tribunal de Contas da União, podendo, se for necessário, contratar auditoria externa; VIII – estabelecer os valores mínimos em litígio, acima dos quais será exigida a anuência prévia do Procurador-Geral ou do Diretor-Presidente do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, para formalização de desistência ou transigência judiciais, conforme o disposto no art. 132 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991; IX – aprovar os critérios de arrecadação e de pagamento dos benefícios por intermédio da rede bancária ou por outras formas; X – acompanhar e verificar os trabalhos de manutenção do Cadastro Nacional de Informações Sociais; XI – estabelecer normas de padronização sobre o processo de produção de informações e sobre a sua divulgação à sociedade; XII – pronunciar-se, previamente ao seu encaminhamento, sobre medidas legais que impliquem renúncia previdenciária; XIII – acompanhar ações, procedimentos e medidas relativamente às renúncias previdenciárias; XIV – acompanhar a cobrança administrativa e judicial dos créditos previdenciários do INSS, inclusive quanto à forma de pagamento; XV – acompanhar o pagamento de precatórios; XVI – acompanhar a qualidade e presteza dos serviços prestados pelo INSS; XVII – acompanhar e estabelecer mecanismos de controle do pagamento dos benefícios; XVIII – propor e acompanhar as medidas destinadas ao aumento da cobertura previdenciária; XIX – propor e acompanhar medidas de divulgação da política de Previdência Social, em especial dos direitos e obrigações dos segurados; XX – elaborar e aprovar o seu regimento interno; XXI – cumprir outras atribuições definidas em lei (BRASIL, 2002, p. 2-3).

As competências, no geral, apresentam caráter generalista, com exceção dos dispositivos que tratam da aplicação do fundo público previdenciário como os incisos IV, VIII, XII, XIII, XIV, XV, que dispõem sobre orçamento, litígios, renúncias previdenciárias e pagamento de precatórias. As competências enumeradas, no entanto, foram abordadas de modo ínfimo pelo colegiado do CNP, na qual apenas se notaram a inserção como pautas dos temas “renúncias previdenciárias” e “proposta orçamentária”. Poderiam ser somados a essa lista, não de forma explícita, mas a título de relação com o uso do fundo público, os temas “desoneração da folha” e “crédito consignado”.

Nessa perspectiva, no ciclo 2011-2016, na etapa da plenária denominada Ordem do Dia, o tema “renúncias previdenciárias” foi situado como pauta em uma única reunião, realizada em 26 de setembro de 2013. Por se compreender a relação com o tema “desoneração da folha”, que se trata de uma modalidade de renúncia, ambos serão retratados em conjunto. Assim, as atas nº

186¹⁰⁷ e 198, procederam as discussões dos temas destacados de maneira descritiva em tópicos generalistas, como fica evidente no seguinte fragmento:

Feitas as considerações iniciais, o relator explicou em detalhes: Gastos Tributários, Marco legal e Conceito; Resultados: Evolução, Bases Tributárias; Transparência Fiscal; Renúncias Previdenciárias; Evolução; Função Orçamentária; Desoneração da Folha; Atos Legais; Metodologia; Setores Beneficiados; Impacto Mensal; Quantificação dos Gastos Tributários; Marco Legal de acordo com Constituição Federal, 1988, artigo 165, § 6º; Lei Complementar 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), art. 14 [...] (BRASIL, 2013, p. 6, Secretário executivo).

Com base somente na apresentação descrita na ata nº 198 de 2013, não se pode inferir a ocorrência do exercício efetivo das competências estabelecidas no artigo 2º, incisos XII “pronunciar-se, previamente ao seu encaminhamento, sobre medidas legais que impliquem renúncia previdenciária” e XIII “acompanhar ações, procedimentos e medidas relativamente às renúncias previdenciárias” do Regimento Interno do CNP.

Entretanto, a partir da busca ativa de informações sobre “renúncias previdenciárias”, entre as quais se inclui a “desoneração da folha”, realizadas no período de 2011-2016, observaram-se um contingente de ações propostos pelo governo, de modo independente às discussões promovidas pelo colegiado do CNP. De acordo com informações do Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito sobre à PS, no período citado, ocorreu a intensificação das ações de renúncia previdenciária, em particular, de receitas das contribuições do Simples Nacional e da chamada desoneração da folha, regulada pelas Leis nº 12.546/2011 e 13.161/2015 (BRASIL, 2017).

No tocante ao Simples Nacional, as renúncias saltaram de mais de 9 milhões, em 2011, para mais de 23 milhões em 2016. E, se considerando as desonerações da folha, essas retiraram da seguridade social, entre 2012 e 2016, mais de 80 bilhões. Devem ser sinalizados que o Simples Nacional foi criado com o objetivo de simplificar a forma de arrecadação de tributos pelas empresas por meio de uma guia única intitulada de Documento de Arrecadação do Simples Nacional (DAS). Já a desoneração da folha tratou-se da substituição da contribuição previdenciária, realizada pelas empresas sobre a folha de salários, pela incidente sobre a receita bruta e o faturamento (BRASIL, 2017).

¹⁰⁷ Não fora exibido trecho da ata 186 por não haver desenvolvimento sobre o que foi exposto na apresentação ou o conteúdo do debate pelos conselheiros. O relator da ata apenas descreveu a existência da discussão e elencou a ordem com que os conselheiros se manifestaram.

Essa última, foi apontada pelo Banco Mundial, a partir de estudos internacionais com base nos países desenvolvidos, como ferramenta para regressão da curva do desemprego e da informalidade. No entanto, quando aplicada a realidade brasileira, não demonstrou os resultados esperados, pois a causa da regressão dos níveis formais de emprego no Brasil diferem daquela identificada nos países desenvolvidos, associadas pelas pesquisas, ao alto custo de manutenção dos funcionários (ABREU, 2016; BRASIL, 2017).

No país, a redução na oferta de empregos formais esteve associada historicamente aos ciclos constantes de recessão econômica e de rebaixamento dos salários pagos nos setores formalizados. Portanto, a decisão em adotar o instrumento da desoneração da folha de pagamentos para a previdência exigira a compensação do sistema com outros recursos ou tributos, sob pena de prejudicar a arrecadação total na área, uma vez que, não houve alterações no número de contribuintes. A União foi encarregada da compensação do sistema, no entanto, não chegou a cumprir fielmente essa função (ABREU, 2016; BRASIL, 2017).

Nessa direção, afirmam-se conjuntamente a renovação do discurso histórico de “déficit” previdenciário, com negação dos desvios, renúncias e sonegações da PS, em benefício da alimentação da argumentação da classe dominante, mantenedora dos fundos de pensão, de aumento do número de pessoas idosas inativas em comparação a média de trabalhadores economicamente ativos, requisitando, nesse sentido, a “reforma” do modelo público previdenciário por repartição, em prol do modelo de capitalização, para garantia dos benefícios e da cobertura previdenciária.

Apesar do exposto com referência nas renúncias previdenciárias, não foram observadas ações do colegiado do CNP no sentido normativo e legal para contestar o impacto de tais tratativas para o RGPS e, particularmente, para a manutenção das receitas previdenciárias, nesse ínterim. Portanto, *postula-se o controle governamental não só na definição das pautas, mas também, na indicação de quais matérias serão encaminhadas para tomada de decisão pelo colegiado do CNP¹⁰⁸, de modo a intervir sobre o pleno exercício das competências estabelecidas em normativa legal.*

Outro tema que se enquadra nos critérios dispostos e permanece correlacionado ao exercício de competências pelo colegiado, que envolve a administração do fundo público, tratou-se da “proposta orçamentária” da PS. A Lei nº 8.213 de 24 de julho de 1991 e o Regimento Interno determinam a promoção por parte do colegiado do CNP da apreciação e da aprovação da “proposta orçamentária” da PS, antes de sua consolidação no Orçamento da

¹⁰⁸ Essa hipótese será explorada no decorrer desse subitem do Capítulo.

Seguridade Social. Contudo, como demonstrou o Quadro 1, essa competência somente foi consolidada nos anos de 2014 e 2016¹⁰⁹, com algumas ressalvas.

No período em análise, mais especificamente, na ata nº 177 de agosto de 2011, foi identificado a proposição do tema “proposta orçamentária” como pauta. No entanto, não se observaram ações no sentido de apreciação da proposta, com posterior elaboração de normativa legal, contendo a síntese da decisão tomada pelo colegiado. Em 2012 e 2013, a temática sequer chegou a ser indicada como pauta.

Em 2014, porém, diferentemente, do que vinha ocorrendo nos últimos anos, procederam-se a apreciação e aprovação da “proposta orçamentária” para o exercício de 2015, com expedição da Resolução nº 1.322 de 23 de julho de 2014, que reforçou a necessidade de manutenção dos recursos destinados a empresa DATAPREV, como se pode observar no fragmento seguinte, extraído da supramencionada resolução:

Aprovar a Proposta Orçamentária do Ministério da Previdência Social - MPS para o exercício de 2015, a ser enviada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Registre-se que o Conselho Nacional de Previdência Social – CNPS manifestou a necessidade de que o Governo, sobretudo por meio dos Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão e Fazenda, reconheça a importância de se valorizar a Dataprev como primordial para a garantia da melhora dos serviços prestados à população, as empresas e aos órgãos públicos com os quais mantêm contrato. Para tanto é necessário garantir os recursos essenciais para honrar os contratos da Previdência com a Dataprev objeto do Aviso MPS nº 092 de 23 de julho de 2014, encaminhado ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (BRASIL, 2014, *online*).

Pressupõe-se que a mudança na postura do governo, em relação a proposição da temática como pauta, deu-se em função da necessidade de obtenção de apoio da sociedade civil diante do agravamento do quadro de manifestações e protestos no Brasil¹¹⁰. Cabe lembrar que, a pauta citada, configurava-se desde 2011 como matéria de contestações de parcela significativa dos trabalhadores em atividade e dos aposentados e pensionistas, por ausências de proposição com antecedência ao texto final votado pelo Congresso Nacional.

A mudança de postura do governo ocorreu em uma conjuntura de estagnação econômica e impasses políticos. A estagnação econômica apresentou como expressões: a fragilização das relações comerciais entre Brasil e China, na qual essa última, devido à regressão de sua economia, freava a compra de insumos brasileiros; a queda do preço do petróleo em nível

¹⁰⁹ Cabe lembrar que a Proposta Orçamentária é definida anualmente com exercício no ano seguinte a decisão.

¹¹⁰ Para saber mais, retornar a seção 3.1. do presente capítulo.

mundial; e o recuo no crescimento do modelo de consumo interno, com o alto endividamento das famílias brasileiras, apontado como engrenagem dos governos petistas (MOREIRA; NOBRE, 2016).

Na conjuntura política, por sua vez, para além dos indicadores econômicos, uma crise foi instaurada no terceiro ano de mandato da presidente Dilma, sendo agravada após as eleições de 2014, em que seu adversário Aécio Neves, na ocasião, pertencente ao Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), promoveu ações para questionar o resultado do pleito eleitoral e, posteriormente, para a cassação da chapa Dilma-Temer por supostos motivos de irregularidades no âmbito da campanha (MOREIRA; NOBRE, 2016).

Nesse cenário caótico para democracia brasileira, a equipe econômica da presidente propôs e deu início a implementação das medidas de contingenciamento orçamentário, com vistas a barrar o avanço dos problemas de ordem econômica. As medidas restritivas foram recepcionadas de modo negativo por diferentes grupos e frações da sociedade, que já exibiam como marca a polarização. Para direita, o contingenciamento anunciado era insuficiente, sendo necessário aprofundar o corte de recursos públicos destinados ao “social”. A esquerda, por sua vez, demonstrou descontentamento diante do retrocesso das políticas sociais implementadas.

O cenário foi agravado com as denúncias de corrupção envolvendo nomes conhecidos no cenário político nacional do partido da Presidente da República, levando a um novo ciclo de manifestações e protestos no Brasil, que, como visto na seção 3.1. do presente capítulo, foram marcadas pela heterogeneidade de grupos e frações de classes nas ruas, das mais progressistas até as mais conservadoras e radicais (correntes fascistas), com reivindicações divergentes quanto ao direcionamento para o país.

Isto posto, a descrição do diálogo do Presidente do CNP, então Ministro da Previdência Social, disposto na ata nº 218 de 2015, a seguir, refletiu as preocupações do governo, na conjuntura retratada, com a obediência aos tramites legais e a demonstração de eficiência, como se essa ação, por si só, fosse capaz de contornar o quadro de ruptura com a política de conciliação de classes:

[...] esse está sendo um ano muito difícil do ponto de vista da gestão do Ministério da Previdência e o ano que vem não deve ser um ano muito mais tranquilo do que esse, portanto é importante registrar que em momentos como esses, existe também a oportunidade ímpar de focar com muito empenho mais do que o normal em eficiência (BRASIL, 2015, p. 8, Representante do Governo).

Nessa lógica de ruptura com a política de conciliação de classes do governo, a forma de resposta do conjunto representante da sociedade civil as medidas engendradas, passa por alterações, tornando-se mais incisiva com seus posicionamentos e interesses, pelo menos a título do discurso empreendido na etapa do plenário de debate, a partir da rejeição ao corte de recursos orçamentários da PS, como explicitado no trecho a seguir, extraído da ata nº 218:

[...] quando o Ministério apresentar essa redução quando ele fala ali em extensão que seria uma complementação, nós temos que ser firmes, o Ministério tem que ser firme, o Ministro tem que ser firme no sentido que esse corte ele é prejudicial ao Ministério, a execução do trabalho político do Ministro e nós do Conselho não podemos aqui apenas aprovar aquilo que a Presidenta da República entende que tem que cortar, tem que cortar de outros Ministérios não importante como esse, então eu quero deixar a minha manifestação, a UGT é contra esses cortes, nós temos que mostrar que o orçamento foi feito baseado com elementos firmes e fortes e eu manifesto, concordo com todos os demais conselheiros que se manifestaram, todos são pelo que entendi todos são contra e eu não concordo com essa redução e eu como conselheiro tenho condições de não aprovar e eu não estou aprovando essa redução” (BRASIL, 2015, p. 9, grifos do autor, Representante dos trabalhadores em atividade).

Apesar da posição contrária apresentada pelo representante dos trabalhadores em atividade, que na qualidade de suplente não tem direito ao voto no plenário, e relato sobre a discordância de outros conselheiros acerca da aprovação da matéria, a proposta orçamentária foi aprovada por unanimidade, com a ressalva novamente de incorporar ao texto final da Resolução nº 1.325, de 23 de julho de 2015, a manutenção orçamentária destinada ao cumprimento dos contratos pela empresa DATAPREV.

A apreciação da “proposta orçamentária”, para o exercício de 2017, seguiu o rito dos anos anteriores, isto é, em que se promoveu a manifestação contrária à votação da matéria por segmentos representativos da sociedade civil, todavia, não se produziram resultados práticos como o adiamento da discussão e da votação. Assim, notabilizaram-se a promoção de uma proposta pelo governo com orçamento quase 50% menor do que aquele apresentado em planilha pelo próprio corpo técnico do governo, necessário a manutenção das atividades da política previdenciária¹¹¹.

Os representantes dos trabalhadores e dos aposentados e pensionistas, diante disso, começaram a questionar a transparência do orçamento, uma vez que, esse não permitia

¹¹¹ Devem-se rememorar que o corpo técnico responsável pelo assessoramento do CNP era composto por integrantes da Secretaria de Previdência Social de livre nomeação e exoneração pelo ministro dirigente da pasta, o qual foi substituído posteriormente, após o impeachment da presidente Dilma.

identificar a relação arrecadação-aplicação, bem como qual o impacto da aprovação da matéria sobre a imagem do conselho perante a sociedade civil, gerando insatisfações. Os apontamentos descritos ficam nítidos nos seguintes trechos da ata nº 229 de 28 de julho de 2016:

[...] reafirmou que a Proposta Orçamentária Discrecional encaminhada foi no valor de R\$ 1.476.800.000, contudo há necessidade de R\$ 2.235.053.27 (BRASIL, 2016, p. 6, Representante do Governo).

[...] a questão orçamentária é o aprimoramento e nessa discussão posta, a forma como se faz a parte arrecadatória é cega para sociedade civil, porque não permite ter o conhecimento do que é arrecadado, e muito menos como que vai se gastar esse dinheiro adequadamente (BRASIL, 2016, p. 7, Representante dos trabalhadores).

Se o Conselho aprovar esse orçamento com essa interrogação enorme e quando esse orçamento chegar à instância aonde ele é efetivamente vai ser debatido, qual é a percepção que vai ficar para a sociedade, sabendo que o Conselho de alguma forma aprovou (BRASIL, 2016, p. 7-8, Representante dos trabalhadores).

Promoveram-se, ainda, conjuntamente, reflexões sobre o distanciamento da discussão da “proposta orçamentária” em relação à perspectiva de Seguridade Social desenhada na CF. O segmento representante da classe trabalhadora afirmou a necessidade de recriação do Conselho Nacional de Seguridade Social (CNSS), com competência para aprovar a proposta orçamentária da Seguridade Social. A começar deste ponto, atribuir-se-ia maior credibilidade e confiança para os conselheiros procederem as discussões dos respectivos orçamentos das políticas setorializadas, como descrito na fração de ata nº 229:

[...] a proposta ora colocada, contudo, ele percebe uma dificuldade desde 2008, isto é, com a aprovação da Constituição Federal de 88, ela não separa, não segrega, ela fala em Seguridade Social, entretanto é preciso ter mais critérios no orçamento desse, deveria ter o Conselho da Seguridade Social que aprovasse um orçamento e esse orçamento fosse depois destrinchado nos Conselhos próprios de cada um desses entes, um exemplo, se houvesse um orçamento da Seguridade Social que permitisse ter um espelho e tirar a parte que é de responsabilidade do INSS, com certeza haveria mais tranquilidade para se aprovar a proposta em questão, porém, isso não ocorre, porque desde 88 entra governo, sai governo e a prática é a mesma, não muda, por outro lado, como é que se pode aprovar um orçamento que ele já vem entre si com dois critérios, um do critério técnico do que é necessário e outro do que o governo diz que ele vai liberar (BRASIL, 2016, p. 13, Representante dos aposentados e pensionistas).

A recriação do Conselho Nacional de Seguridade Social (CNSS) foi situada como “Informe” na ata nº 201 de dezembro de 2013, como parte da iniciativa de reposta do Poder

Executivo as manifestações e protestos mantidos pela sociedade civil brasileira. A ideia do governo era reativar o colegiado com um novo formato, distinto daquele iniciado na década de 1990. A composição seria mais ampla do que os conselhos setoriais em atividade, com participação do governo, dos trabalhadores em atividade, dos aposentados e pensionistas, dos empregadores e da sociedade civil.

Assim sendo, a recriação do CNSS seria de iniciativa do Poder Executivo, com aprovação através da apresentação de minuta de anteprojeto de Lei por grupo de trabalho constituído e publicado oficialmente por meio de Medida Provisória. Paralelamente, também tramitava no Senado Federal a PLS 178/2007, de autoria de Paulo Paim (PT), que recriava o CNSS, com composição distinta da original, chegando a ser aprovada pela Comissão de Assuntos Sociais (CAS). Entretanto, com ênfase sobre a conjuntura apresentada de impeachment da presidente Dilma Rousseff, as iniciativas não obtiveram êxito.

Salientaram-se também, na ata nº 229, relatos de insatisfação com a estrutura de apresentação do orçamento, posto que esse foi constantemente definido sem considerar as históricas fraudes e sonegações previdenciárias, tornando-se um fardo para os trabalhadores que, com dificuldades, mantiveram suas contribuições com caráter de obrigatoriedade, como são observadas a seguir:

[...] “Qual é a capacidade de arrecadação que se tem com essa proposta”? Em sua opinião, não há nenhuma. O orçamento deveria explicitar a previsão de qual a sonegação que tem na Previdência, uma vez que há sonegação de todos os lados, das grandes empresas, das empresas que faliram, portanto o Brasil tem um problema sério de sonegação e que virou uma bola de neve, isso tudo deveria entrar nessa proposta e, assim, os membros deste Colegiado ter condições de votar uma proposta orçamentária que retrate a verdadeira situação econômica do INSS (BRASIL, 2016, p. 13, Representante dos aposentados e pensionistas).

Outrossim, o segmento integrante da classe trabalhadora manifestou insatisfação com a ausência de mecanismos qualificadores para votação da matéria, pois, no seu entendimento, como forma de suprir essa carência, mostrava-se necessário levar a matéria para a discussão com a “Base”, formada por centrais sindicais, sindicatos e associações de trabalhadores em atividade e aposentados e pensionistas, como exposto na passagem seguinte, ainda extraída da ata nº 229:

[...] as informações sobre o orçamento chegam encima da hora, não permitindo uma melhor análise, já que ela é leiga no assunto, em sua opinião,

a matéria in loco deveria ter um tempo para que pudesse ser apreciado na base (BRASIL, 2016, p. 13, Representante dos aposentados e pensionistas).

O texto descrito evidencia o posicionamento contrário a votação da matéria por parte dos representantes da sociedade civil, pois a proposta adveio de modo imediatista pelo governo, em desrespeito ao Regimento Interno do CNP, que dispõe no artigo 17, que a secretaria executiva deverá encaminhar aos conselheiros o conteúdo a ser abordado, na etapa do plenário denominada de Ordem do Dia, com antecedência mínima de sete dias, em se tratando de reuniões ordinárias e três dias, no tocante às reuniões extraordinárias (BRASIL, 2002). Apesar da ausência de elementos para votação da pauta, também não foi registrado em ata pedido formal “de vista”, para a votação da matéria na reunião seguinte. A pauta “Proposta Orçamentária 2017” foi aprovada por 08 (oito) votos a favor e 06 (seis) contra, com a bancada dos trabalhadores se manifestando em sua totalidade de maneira contrária.

Os trechos de relatos extraídos das atas das reuniões do CNP, apresentados anteriormente, acerca da disponibilidade orçamentária para a previdência social, demarcam cinco aspectos importantes para compreensão das nuances que envolvem a construção do diálogo dos conselheiros no período 2011-2016 e os desafios para uma atuação qualitativa e autônoma nesse ínterim, isto é: a) o deslocamento da discussão do orçamento previdenciário da perspectiva de seguridade social; b) a “transparência” do orçamento c) o contingenciamento de recursos públicos para as áreas sociais; d) a ausência de tempo hábil para articulação com as “bases” das respectivas representações; e e) o modelo de deferimento das decisões em desacordo com uma bancada inteira, no caso em debate, a dos trabalhadores.

O debate sobre a autonomia e a qualidade na atuação do conselho referenciado está intrinsicamente articulado a questão do Orçamento da Seguridade Social e a composição de um fundo, neste caso, o Fundo do Regime Geral da Previdência Social (FRGPS). O Orçamento da Seguridade Social foi estabelecido pela CF, no entanto, foi executado de maneira distinta pelos diversos presidentes em desacordo com a Carta Magna. Inicialmente, com a indistinção entre os orçamentos da seguridade social e fiscal, fato corrigido em meados de 2002, e, posteriormente, com a incorporação de despesas atípicas ao orçamento da seguridade como a DRU, dificultando uma apresentação com transparência para a sociedade civil (SALVADOR, 2011).

Para cada política setorial, integrante do sistema de seguridade social, foram estabelecidos fundos com a finalidade de garantir a aplicação de recursos públicos, de modo independente a visão do governo, instalado a cada processo eleitoral. Os fundos dispunham da

estabilidade fornecida pela cobrança de taxas e contribuições diretamente da sociedade. Entretanto, tem-se que sinalizar a ruptura constitucional promovida pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), responsável por instituir o FRGPS, com características destoantes dos demais fundos da saúde e da assistência social, regulamentados por legislação específica (SALVADOR, 2011).

A LRF, por meio de seu art. 68, regulamentou o art. 250 da CF, em consonância com as alterações propostas pela EC nº 20. Com a finalidade de legitimar a contrarreforma nesta área, vinculou contribuições específicas para a PS, de maneira a romper com o princípio constitucional da diversidade da base de financiamento da seguridade social. Nessa lógica, argumentou sobre a necessidade de assegurar a destinação de recursos para sanar o compromisso com o pagamento de benefícios previdenciários, ao tempo em que, fortaleceu o discurso de “déficit previdenciário” (SALVADOR, 2011).

Dito isso, postulam-se impeditivos ao exercício do controle social democrático por intermédio da “condição imposta pelos instrumentos da política econômica na condução do orçamento público” (SALVADOR, 2012, p. 49). Esses se caracterizam pelo antagonismo entre exercício do controle social mediante a competência de administração dos fundos pelos conselhos e o privilegiamento de instrumentos econômicos, voltados para a manutenção de práticas de ocultação de informações, por meio do sistema da dívida pública, da DRU e da política macroeconômica, que beneficiam o alcance do superávit primário em prejuízo dos recursos públicos aplicados sobre as políticas sociais.

Para além dos limites econômicos, cabe problematizar outros fatores como o tipo de democracia participativa deliberativa exercida no âmbito do colegiado do CNP, que, durante a inserção da votação de uma matéria central para o desenvolvimento da política previdenciária (proposta orçamentária), desconsideraram a necessidade de articulação das bancadas representantes da sociedade civil com a “Base” e promoveram a aprovação da pauta com a totalidade dos representantes da classe trabalhadora posicionando-se de modo contrário.

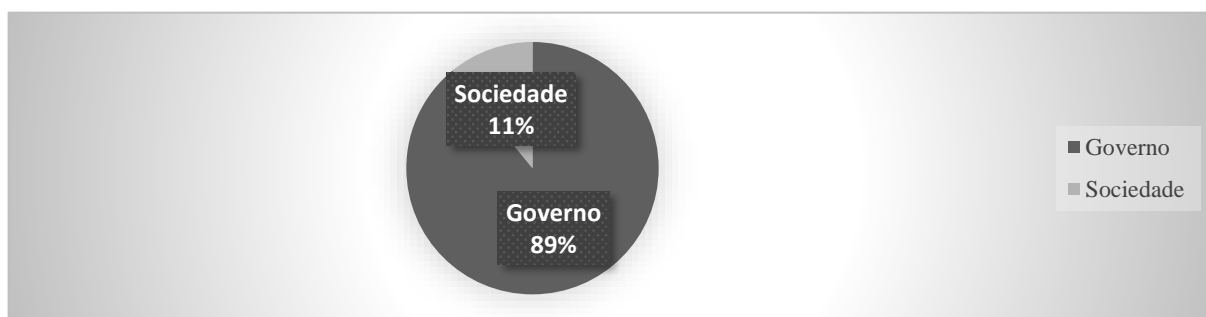
A democracia participativa deliberativa, nessa perspectiva, estabelecida por intermédio dos conselhos de políticas públicas, foi instituída originalmente com a finalidade de democratizar a gestão pública, a partir da inserção qualitativa e quantitativa de segmentos historicamente excluídos do protagonismo político-social, de maneira a propiciar a inversão no formato de tomada de decisão “de cima para baixo”.

Entretanto, se nas décadas de 1990 e 2000 o debate sobre os conselhos partia da “necessidade de institucionalização do controle social para dar-lhe visibilidade” (RAICHELIS, 2015, p. 104), na atualidade, esse remete a requisição de autonomia e independência em relação

as estruturas do poder executivo, com foco em requisições como: a fiscalização e o controle das ações dos próprios conselheiros¹¹²; a vigilância sobre a aplicabilidade dos atos deliberados pelo colegiado pelo órgão governamental, a que esse está vinculado; e a ruptura com formas de planejamento estratégico que visam sanar questões emergenciais e pontuais, deixando de lado o debate sobre a elaboração e a gestão da política pública de médio e longo prazo (GOHN, 2011).

Nesse cenário, a Figura 1, a seguir, confirma a centralidade do governo na elaboração e na definição das pautas no âmbito do colegiado do CNP. As representações do governo, composta por um corpo técnico, definiram cerca de **89%** (oitenta e nove por cento) das pautas recepcionadas pelo plenário contra, apenas, **11%** (onze por cento) resultado de proposições de representações da sociedade civil.

Figura 1 – Ator dominante na etapa do processo decisório de *Proposição* no CNP (2011-2016)



Fonte: Elaboração própria com base nas atas do CNP (2011-2016).

Segundo Tatagiba (2005), tal característica é comum a outros conselhos de políticas públicas, constituindo-se como um dos indicativos para a declínio da possibilidade de inovação no campo das políticas públicas como resultado direto da participação da sociedade no âmbito dessas instâncias públicas. Nesse sentido, advertem-se sobre a tendência dessas instâncias de se tornarem estruturas burocráticas formalizadas, ou ainda

[...] simples elos de transmissão de políticas sociais elaboradas por cúpulas, meras estruturas para transferência de recursos para comunidade, tendo o ônus de administrá-los; ou ainda instrumentos de acomodação dos conflitos e de integração dos indivíduos em esquemas definidos previamente (GOHN, 2011, p. 112).

¹¹² Essa conotação apresenta como pano de fundo o corporativismo presente nas representações da sociedade civil.

Por esse ângulo, propuseram-se reflexões sobre o tema “crédito consignado”, que, conforme identificado no Quadro 1, no período 2011-2016, apresentou expressiva indicação como pauta a ser debatida na plenária do colegiado do CNP 16 (dezesseis) indicações. A partir da análise do item *Expositor*, disposto na ficha técnica (Apêndices), verificaram-se que os representantes do governo procederam a apresentação da matéria em aproximadamente 47% (quarenta e sete por cento) de suas sugestões como pauta, logo seguido, por convidados, 29% (vinte e nove por cento), integrantes de instituições financeiras como a ANEPS, a ABBC e o Banco Central do Brasil (BNB).

Apenas 24% (vinte e quatro por cento) das apresentações foram realizadas por conselheiros que compõem a sociedade civil, dentre os quais 17% (dezessete por cento) das apresentações foram procedidas por representantes da classe trabalhadora e 7% (sete por cento) por representações dos empregadores, mais especificamente, do segmento pertencente ao mercado financeiro.

Ressaltam-se que o tema supramencionado foi inserido na pauta pela primeira vez em junho de 2011, na ocasião, o presidente do conselho abriu a palavra para exposição sobre a temática pelo conselheiro integrante do corpo técnico do INSS, que afirmou estar ocorrendo concomitantemente audiência pública na Câmara dos Deputados, de modo a expor de forma sucinta sobre legislação, indicadores sobre o “crédito consignado” e a ouvidoria do INSS, aberta para reclamações e sugestões.

O debate refletiu a preocupação do segmento representante da classe trabalhadora com a ação dos “pastinhas” (correspondentes bancários) e as sucessivas fraudes no processo de solicitação do empréstimo consignado. Como resultado da reunião, procederam-se a criação de grupo de trabalho (GT), com o objetivo de estudar e sugerir novos critérios para operacionalização do “crédito consignado”. A reunião seguinte, realizada em 28 de julho de 2011, tratou dos resultados do GT, como fica evidente no fragmento da ata nº 176:

O conselheiro [...] lembrou pontos que tratou na reunião do GT, que eram os principais problemas a serem enfrentados: 1) a ação dos chamados “pastinhas” que, entre outros golpes, fraudavam documentos para acessar crédito em nome dos segurados; 2) o papel de alguns bancos que pressionavam os segurados para abrirem contas; 3) a renovação automática dos empréstimos à revelia dos segurados; 4) a não disponibilização dos contratos para os segurados; 5) o oferecimento de cartão de crédito pelos bancos, fazendo “venda casada”. Em relação à taxa de juros, disse que há organizações com crédito consignado com a taxa de juros menor do que a praticada para os segurados. Alertou que a próxima reunião do GT não faria sentido sem a presença de FEBRABAN, ABBC e Banco Central (BRASIL, 2011, p. 5, Representante dos trabalhadores em atividade).

A ata nº 177, de 25 de agosto de 2011, exibiu a apresentação de três propostas da ABBC para tomada de decisão pelo colegiado, com teor inverso as preocupações exibidas pelos membros do GT “crédito consignado” na sua primeira reunião, como se nota no trecho em prosseguimento:

1) obrigar que o valor do empréstimo consignado fosse liberado diretamente na conta-benefício do aposentado para que ele pudesse sacar o valor do empréstimo por meio do seu cartão-benefício; 2) quando o aposentado pedisse, por da ação civil pública a suspensão do benefício, que a margem para empréstimo ficasse congelada, para que não tomasse outro empréstimo, até que a situação fosse resolvida; 3) dar tratamento especial ao segurado superendividado (BRASIL, 2011, p. 4, Convidado).

Após sucessivos debates, a ausência do Banco Central do Brasil (BCB) foi abordada como um empecilho para a deliberação da matéria, principalmente, por anunciar alterações independentes no empréstimo consignado, no período. À vista disso, o colegiado deliberou pela emissão da Resolução nº 1.319 de 14 de dezembro de 2011, que recomendava ao MPS e ao INSS retomar a discussão do tema “crédito consignado” e reconstituir seu GT, no ano subsequente, após extingui-lo, em meados de 2011.

Em 16 de fevereiro de 2012, por meio da recomendação nº 10, o colegiado do CNP divulgou no Diário Oficial normativa que dispunha sobre a necessidade de que o BCB acompanhasse as discussões sobre a temática citada. De maneira independente a participação do BCB, estabeleceram-se a reconstituição do GT e a retomada do debate sobre a matéria no conselho, em 14 de março de 2012.

Notabilizaram-se a indicação de novas propostas sobre alterações nas regras do “crédito consignado”, projetadas pelo governo e pela ABBC, em reunião do colegiado, realizada em 22 de maio de 2012. Cabe salientar, que ocorreram apenas citações sobre a existência das propostas na ata nº 184, porém, o conteúdo não fora transcrito. Na reunião mencionada, segundo dispôs a Resolução nº 1.320 de 22 de maio de 2012¹¹³, emitida pelo CNP e publicada no Diário Oficial, ainda teria ocorrido deliberação sobre recomendação, endereçada ao INSS, de redução do teto máximo de juros ao mês para operações de empréstimo consignado e de cartão de crédito.

Todavia, salientam-se que, sobre o assunto, nada consta na ata nº 184, de 22 de maio de 2012, acerca do encaminhamento de matérias para debate, votação e expedição de normativa

¹¹³ A resolução destaca: Art. 1º Recomendar que o Instituto Nacional do Seguro Social - INSS reduza o teto máximo de juros ao mês, para as operações de empréstimo consignado em benefício previdenciário para dois inteiros e quatorze centésimos por cento (2,14%) e, para três inteiros e seis centésimos por cento (3,06%) para as operações realizadas por meio de cartão de crédito (CNPS, 2012, p. 1).

legal sobre o assunto pelo colegiado. Em análise ao padrão de publicação de normativas legais pelo CNP e de descrição do processo decisório nas atas, no período 2011-2016, destacam-se, no geral, o seguinte caminho: 1) descrição do debate sobre a matéria; 2) leitura do texto da resolução; 3) abertura para correções, quando necessárias; 4) alterações e releitura; 5) submissão da proposta para votação e tomada de decisão; e 6) aprovação. O rito descrito, porém, não foi identificado em se tratando da Resolução nº 1.320 de 22 de maio de 2012.

Cabe esclarecer, após a descrição de algumas nuances sobre o debate do “crédito consignado” no CNP, que essa modalidade de empréstimo foi inserida no Brasil pela Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003, e expandida para aposentados e pensionistas, em meados de 2004, durante o governo Lula. Desse modo, despontou como um mecanismo potencializador do consumo, lado a lado, a política de valorização do salário mínimo e da melhora do mercado de trabalho, com maiores índices de formalização do emprego. A modalidade de “crédito consignado” possibilitou a inserção de parcela da população brasileira desprovida de poder de compra, mediante a cobrança de taxas de juros reduzidas, em comparação com o padrão nacional (BRANDÃO, 2019).

Essa estratégia foi adotada também no governo Dilma, apesar da desvalorização nos indicadores econômicos introjetados, principalmente, pela piora nos termos de troca no mercado internacional. Não obstante a regressão da economia brasileira, em particular, no cenário pós-2014, a política de “crédito consignado” continuou a ser expandida com incentivos pelo governo, chegando ao patamar de 75% de crescimento em plena crise econômica, em meados de 2015 (BRANDÃO, 2019).

A continuidade da descrição do diálogo e das decisões tomadas pelo CNP, no período 2011-2016, revelam alguns aspectos dos dados destacados. Em 02 de agosto de 2012, o BCB acatou a solicitação do conselho para comparecer as reuniões, com foco no debate do tema “crédito consignado”. Assim, procedeu a apresentação na plenária, de forma a destacar tópicos sobre a adoção de novas medidas para contornar o superendividamento dos aposentados, com destaque para a fixação da comissão dos chamados “pastinhas” (correspondentes bancários) em 10% e a disponibilidade para a realização de empréstimos de forma direta e vinculada a conta de benefício.

Devem ser retratados, ante ao exposto, que a “política de crédito” em si, apresenta baixo risco, pois é “um produto bancário que possui potencial de alta, tanto nos ciclos de expansão da economia, quanto nos ciclos de recessão” (BRANDÃO, 2019, p. 14). Ou seja, no período de expansão da economia brasileira, facilitou o consumo por intermédio do incentivo creditício e, no contexto de crise, continuou sua expansão mediante a necessidade das famílias de

manutenção dos padrões de consumo anteriores. Podem-se afirmar que esse elemento se tornou uma das molas propulsoras da desigualdade de renda no Brasil, com o comprometimento de parte da renda das famílias com o pagamento de juros, de maneira a promover o fenômeno da bancarização do cidadão ou, simplesmente, cidadania bancária (BRANDÃO, 2019; ASSIS, 2013; GRANEMMAN, 2007).

Nesse contexto, no âmbito da plenária do CNP, como transcrito na ata nº 186, de 02 de agosto de 2012, o representante dos trabalhadores em atividade realizou a seguinte denúncia: “[...] reitera a questão que havia falado anteriormente, que é do pastinha ou o banco incitar o aposentado a sair do sindicato para que possa aumentar o valor do empréstimo” (BRASIL, 2012, p. 4, Representante dos trabalhadores em atividade).

Concomitantemente retratou: fraudes recorrentes pelo uso indevido dos dados dos aposentados e pensionistas; pressão exercidas por familiares para retirada de empréstimos; bem como, a necessidade de convidar o segmento dos trabalhadores do setor financeiro para participarem das reuniões, de forma a contribuir no processo de democratização do debate. Entretanto, não se identificaram respostas que sanassem tais colocações, apenas, afirmou-se que o INSS monitora em conjunto com a FEBRABAN e a Polícia Federal o percentual de fraudes e o uso indevido de dados e esse se mostrou baixo no período.

Em 04 de outubro de 2012, foi deliberado sobre a Resolução nº 1.321, que aborda acerca de mudança na forma de remuneração do crédito consignado. A redação da Resolução foi elaborada pelo GT “crédito consignado”, que se reuniu em duas oportunidades com a presença de representantes da FEBRABAN, Banco Central, ABBC, Dataprev, Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal (CEF), setores do MPS e INSS, COBAP e CONTAG. O inteiro teor desta normativa foi explicitada na ata nº 188, que segue abaixo:

Art. 1º Recomendar que o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS adote as providências necessárias para:

I – que o convênio de que trata o art. 18 da Instrução Normativa INSS/PRES nº 28, de 2008, somente seja firmado e mantido com instituição financeira cuja remuneração aos prestadores de serviço relativo à oferta de crédito consignado ao aposentado e pensionista do INSS:

a) não seja superior a dez por cento do valor do contrato de crédito consignado averbado; e

b) seja realizada de forma diferida, no mesmo período de duração do empréstimo averbado, cessando a remuneração em caso de transferência do crédito consignado para outra instituição financeira ou por sua liquidação antecipada.

II – que seja concedido prazo para que as instituições financeiras se adequem ao disposto no inciso I, sob pena de suspensão de novas averbações, até a comprovação da regularização.

Art. 2º Recomendar que o INSS adote as providências necessárias para viabilizar o intercâmbio de informações com o Banco Central do Brasil visando o efetivo cumprimento do disposto no art. 1º

Art. 3º Esta resolução entra em vigor na data de sua publicação (BRASIL, 2012, p. 1).

Portanto, por meio desta normativa e da Instrução Normativa (IN) nº 28 de 19 de maio de 2008, tem-se a transformação do INSS em uma instituição que serve a fiança, não só pela vinculação obrigatória do pagamento do crédito concedido ao benefício dos aposentados e pensionistas, mas pela partilha de informações sigilosas com as instituições bancárias¹¹⁴ e execução de leis e normas previdenciárias que impõem limites as aposentadorias e pensões, como o teto previdenciário, em constante desvalorização.

Nessa direção, conforme explícito na ata nº 189, de 13 de novembro de 2012, o COBAP (representante dos aposentados e pensionistas) apresentou proposta para alteração do art. 13, da IN nº 28/2008 que dispõe sobre a liquidação antes de 1/3 do contrato e pagamento da comissão dos correspondentes. A íntegra da proposta não foi anexada em ata. Também não se descreveram maiores informações sobre as reivindicações. Apenas ocorreu a resposta por parte do governo de inviabilidade da proposta por ausência de meios para execução.

Nos anos de 2014 e 2015, o tema “crédito consignado” retorna como ponto de pauta, com a finalidade de debater a regressão do faturamento do mercado financeiro, em função do superendividamento dos aposentados e pensionistas. Como medidas, pontuaram-se a criação da modalidade de empréstimo consignado online (sistema ECO), o aumento do número de parcelas de 60 meses para 72 meses e, por fim, o aumento da taxa de juros, como se observam nos trechos seguintes das atas de nº 209 e nº 219:

O caso mais emblemático é o relaxamento depósito compulsório pelo Banco Central, a possibilidade de aquisição de carteiras de um banco para outro, isso num âmbito mais macroeconômico, num aspecto mais micro essa questão, por exemplo, da ampliação do número de parcelas também para o consignado dos servidores públicos são iniciativas do governo para tentar reativar o mercado de crédito que teve certa contração após chegar a um determinado nível de endividamento (BRASIL, 2014, p. 6-7, grifos do autor, Representante do Governo).

[...] falou que o momento não era propício para a elevação da taxa, visto que a margem consignável já foi ampliada com o intuito de facilitar o pagamento

¹¹⁴ Em 2018, segundo a Folha de São Paulo, denúncias sobre mal uso das informações de aposentados e pensionistas pelos bancos vieram a público, com a realização de ligações telefônicas, ofertando diversas modalidades de crédito para recém aposentados, quando estas ainda, até mesmo, desconheciam a notícia de aprovação de seus respectivos benefícios. Em meados de 2019, os bancos foram proibidos de realizarem tal ação e se criou a plataforma “Não Perturbe”, em que aposentados e pensionistas podem se cadastrar e afirmar não apresentarem interesse na oferta dos produtos bancários.

das prestações, o que pode voltar a elevar-se em função do aumento da taxa de juros; A COBAP destacou a preocupação quanto à possibilidade de os bancos deixarem de trabalhar com essa linha de crédito (BRASIL, 2015, p. 6, Representante dos aposentados).

[...] no sentido de achar a proposta interessante no que tange a manter a concorrência, mas inferiu que a elevação dos juros não irá reduzir a diferença existente entre bancos pequenos e grandes, de forma a não possibilitar que pequenos bancos concorram com os grandes bancos (BRASIL, 2015, p. 8, Representante dos empregados).

Notam-se a diferença de posicionamentos das representações por motivos distintos. Para o governo era imperativo preservar o setor de créditos, por outro lado, os empregadores destacavam a parca efetividade da proposta para os bancos e, finalmente, os aposentados e pensionistas relatavam receio de deixar de dispor das linhas de crédito, apesar de, em um primeiro momento, mostrarem-se contra o aumento das taxas de juros.

O posicionamento deste segmento da classe trabalhadora demonstra características do agir do projeto neoliberal sobre a formação do cidadão-consumidor, nas palavras de Mota (2015), ou da “confluência perversa” nos termos de Dagnino (2004). Isto é, no contexto da financeirização da vida, estabeleceram-se elos entre o trabalhador e a fiança que partem de uma “reforma intelectual e moral” tão profunda, que, o primeiro, toma um dos pilares do projeto da burguesia, na contemporaneidade, como parte das “necessidades” próprias à reprodução de sua classe.

Por consequência, a disponibilidade do poder de compra, por intermédio de crédito bancário, perde o caráter de usurpador dos rendimentos do trabalho e figura como um direito concedido à classe trabalhadora com a mediação do Estado, que interpela a despolitização da classe subordinada por escamotear a alta rentabilidade e o baixo risco da modalidade de crédito consignado, introjetada no caso dos aposentados, pensionistas e servidores públicos, pela cobrança compulsória dos valores e dos juros diretamente na conta-salário ou na conta-benefício.

Destarte, a pauta sobre a alteração das taxas de juros tramitou no plenário do CNP em diversas ocasiões, com rejeição pelos conselheiros, até que, em meados de 2015, após nova solicitação para apreciação pelas instituições financeiras, foi aprovada com o apoio inclusive de segmentos dos aposentados e pensionistas que faziam oposição anteriormente, como observam-se a seguir no fragmento da ata nº 221:

[...] agradeceu o posicionamento dos presentes, mas indicou que deixar de recompor a margem dos bancos de 2012 é um equívoco, vez que a operação deixará de ser ofertada e o aposentado será obrigado a utilizar juros de 20%

ao mês. Ressaltou que o endividamento do aposentado não é devido ao Crédito Consignado. O pleito é pela recomposição de 50% que existe da margem atual, recomposição de uma taxa que está vigente desde 2012, vez que nesses anos a economia piorou bastante e é necessária a alteração para viabilizar as operações (BRASIL, 2015, p. 12, Representante dos empregados).

[...] indicou que a entidade a que representa realizou um estudo administrativo e socioeconômico e posicionou-se pela viabilidade da alteração da taxa apresentada a fim de manter a concorrência necessária para o aposentado poder escolher a instituição que melhor lhe favorece (BRASIL, 2015, p. 11, Representante dos aposentados e pensionistas).

Diante do exposto, foram expedidas duas resoluções. A primeira de nº 1.326 de 16 de setembro de 2015, recomendou ao INSS a disponibilidade de saque com cartão de crédito dentro do limite de 5%, com a finalidade exclusiva de sanar despesas com o próprio cartão de crédito. A segunda, de nº 1.328, de 29 de outubro de 2015, alterou a taxa de juros ao mês para no máximo 2,34% (empréstimo consignado) e 3,36% (cartão de crédito).

Em termos práticos, as alterações propostas demonstraram a pressão dos grupos de interesses específicos sobre o governo para aprovação de pautas. Consideraram-se que os interesses políticos foram ocultados pela tecnificação no trato das matérias em debate, uma vez que, a técnica por si só não é imparcial, mas é permeada por “questões de ordem cultural, social e política” (FONSECA *et al.*, 2012, p. 192). Logo, interpôs relações assimétricas de poder geradas pelo conhecimento e pela linguagem (FONSECA *et al.*, 2012).

Apontam-se, também, traços do que Mota (2015) designa de “cultura política da crise”, por meio do instrumento da vontade corporativa, que tem como meta a substituição da luta de classes entre capital e trabalho, por reivindicações corporativas, movidas pela “desqualificação dos movimentos político-organizativos, formadores de uma *vontade* coletiva nacional-popular das classes trabalhadoras” (MOTA, 2015, p. 121).

As proposições apresentadas vinculam-se as informações ilustradas no Quadro 2, a qual elucida, quais temáticas não foram recepcionadas como pauta, no CNP, no período 2011-2016. Indicam-se, nesse sentido, a inserção pelos representantes da sociedade civil de treze temáticas, transcritas nas atas nos itens “Informes” e “Outros Assuntos”.

Quadro 2 – Temas não recepcionados como pauta pelo CNP (2011-2016)

| ANO | TEMA | SUJEITO PROPOSITOR | COMPETÊNCIA |
|------|---------------------------------------|----------------------------|-------------|
| 2011 | DRU e desonerações | Aposentados e Pensionistas | Sim |
| | O papel do CNP | Trabalhadores em atividade | Sim |
| 2012 | Renúncias Fiscais no setor Automotivo | Trabalhadores em atividade | Sim |

| | | | |
|-------------|--|----------------------------|-----|
| 2013 | Desaposentação | Aposentados e Pensionistas | Sim |
| 2014 | Seguridade Social e os impactos da desoneração | Trabalhadores em atividade | Sim |
| 2015 | Reestruturação da composição do CNP | Trabalhadores em atividade | Sim |
| | Nova estruturação do MTPS | Trabalhadores em atividade | Sim |
| 2016 | Devedores do INSS | Trabalhadores em atividade | Sim |
| | Fluxo de Caixa do INSS | Aposentados e Pensionistas | Sim |
| | CPS | Trabalhadores em atividade | Sim |
| | Seguro Defeso do pescador artesanal | Trabalhadores em atividade | Sim |
| | Recomposição do CNP | Trabalhadores em atividade | Sim |
| | Subordinação da PS ao Ministério da Fazenda | Trabalhadores em atividade | Sim |

Fonte: Elaboração própria com base nas atas do CNP (2011-2016).

Segundo Avelino *et al.* (2017) as pautas no CNP são definidas previamente através de lista de prioridades elaborada pela secretaria executiva do colegiado. Nesse sentido, foram identificadas que, somente, no ano de 2015, requisitaram-se a aprovação dos conselheiros sobre as pautas a serem debatidas no plenário de maneira constante. Nos demais anos, entre 2011-2016, a aprovação de pautas pelos conselheiros ocorrera de forma esporádica.

O Quadro 2, portanto, revela resistência do governo na promoção da partilha do poder, principalmente, com vistas a evitar conflitos de interesses no âmbito do conselho. Postulam-se, nessa perspectiva, a rejeição a abordagem de temáticas que se tratam de reivindicação histórica da classe trabalhadora brasileira, em torno da reparação monetária de recursos provenientes da exploração sobre o trabalho, tais como: a DRU; desonerações; renúncias fiscais; fluxo de caixa do INSS; e devedores do INSS. Assim como, a relutância em discutir o papel do próprio colegiado e de seus conselhos previdenciários¹¹⁵, num contexto de “crise de representação” introjetado no âmbito da democracia representativa, inicialmente, mas com reflexos sobre a democracia participativa.

Lüchmann (2008) utiliza o termo “crise de representação”, originalmente, para se referir ao processo eleitoral que resultou na reeleição do presidente Lula, na qual se identificaram as primeiras indicações de rupturas entre as instituições estatais democráticas e a sociedade civil, a partir da regressão do comparecimento da população nas seções de votação e rejeição aos partidos políticos.

¹¹⁵ Essa pauta mostra-se melhor explicitada na subseção 3.3.2. Cabe salientar, todavia, que, no final de 2012, o governo mostrou-se aberto a discutir ações para o aprofundamento da participação nas decisões no CNP, mediante a realização de conferências regionais de previdência e da conferência nacional, um feito histórico em se tratando da política previdenciária, posto que, não se propunha a realização de conferências com participação da sociedade civil desde a redemocratização, em meados dos anos 1950.

No período 2011-2016, o termo adquire novos contornos, explicitados, não mais, somente nas urnas, com o parco comparecimento nas votações, mas também, nas manifestações e protestos das Jornadas de Junho de 2013. Desse modo, destacam-se o aprofundamento da rejeição aos políticos, seus respectivos partidos e instituições e/ou entidades que mantiveram relação direta com os dois primeiros, integrantes da sociedade civil ou não, como: órgãos do poder legislativo, movimentos sociais organizados; centrais sindicais; sindicatos; conselhos gestores de políticas públicas e outros.

Devem-se rememorar que, em se tratando de respostas do Poder Executivo às Jornadas de Junho de 2013, optaram-se por regulamentar aspectos da democracia participativa exibidos na CF. Assim, propuseram a criação da Política Nacional de Participação Social (PNPS) e do Sistema Nacional de Participação Social (SNPS), através do Decreto Presidencial nº 8.243 de 23 de maio de 2014, que “longe de criar novas instâncias, a PNPS atuava num campo de vazios, no sentido de regular e padronizar conceitos e ações dos diferentes colegiados, sem interferir em suas atribuições e competências já definidas” (RIBAS; PIRES; LUIZ, 2015, p. 86).

Como reflexo do abalo das estruturas democráticas e da “confluência perversa” (DAGNINO, 2004) do projeto neoliberal, a matéria foi tratada na sociedade civil de maneira polêmica, uma vez que, acusaram a PNPS de invadir competências de parlamentares do Congresso Nacional. Destarte, promoveram a derrubada do decreto presidencial por intermédio do Projeto de Decreto Legislativo (PDC) nº 1.491 de 2014 (RIBAS; PIRES; LUIZ., 2015).

A derrubada do decreto demonstrou a reatualização da visão de oposição entre democracia representativa e participativa, uma vez que, impediram-se a renovação do compromisso do poder executivo na promoção da partilha de poder por meio dos canais participativos, enumerados na PNPS, quais sejam: conselhos, comissões, conferências, ouvidorias públicas, mesas de diálogo, fórum interconselhos, audiência pública, consulta pública e ambientes virtuais de participação social.

O CNP apresentou a discussão na etapa de Ordem do Dia, acerca da temática da legislação sobre a “PNPS”, em duas ocasiões, nas atas de nº 205, de 29 de maio de 2014, e nº 208, de 28 de agosto de 2014, em que se dispôs sobre a deliberação acerca de resolução que visava recomendar à Câmara dos Deputados a realização de audiências públicas com o objetivo de explanar as nuances do Decreto nº 8.243/2014, de 23 de maio de 2014. Apesar da manifestação do CNP, bem como de outras instâncias participativas, alocadas a outras políticas públicas, na afirmação contundente de não intervenção da PNPS nas atribuições dos colegiados de políticas públicas, o decreto teve a validade suspensa por tempo indeterminado.

4.3.2 Debate

Em continuação a análise da dinâmica deliberativa do CNP, a fase de *Debate* concentra o conjunto de manifestações realizadas pelos conselheiros após o franqueamento da palavra pelo presidente do pleno. Nessa direção a Tabela 1, que segue representada em prosseguimento, apresenta a relação proposição/debate, com ênfase sobre os temas alvo ou não de manifestações pelos conselheiros e a identificação da ocorrência de conflitos nos diálogos transcritos no âmbito das atas do CNP.

Tabela 1 – Relação Proposição / Debate na etapa de Ordem do Dia (2011-2016)

| ANO | PROPOSIÇÃO | DEBATE | | |
|-------|------------|--------------|--------------------------|-----------------------------|
| | PAUTAS* | MANIFESTAÇÃO | AUSÊNCIA DE MANIFESTAÇÃO | AUSÊNCIA DE CONTESTAÇÕES*** |
| 2011 | 20 | 16 | 4 | 12 |
| 2012 | 19 | 17 | 2 | 11 |
| 2013 | 20 | 17 | 3 | 17 |
| 2014 | 25 | 20 | 5 | 16 |
| 2015 | 27 | 22 | 5 | 11 |
| 2016 | 24 | 21** | 3 | 9 |
| TOTAL | 135 | 113 | 22 | 76 |
| % | 100% | 83,7% | 16,3% | 56,29% |

Fonte: Elaboração própria com base nas atas do CNP (2011-2016).

*As pautas propostas reuniram-se em torno de **oitenta e quatro temas**.

**Em 2016, o item *Manifestação* foi contabilizado por projeto apresentado para discussão das alterações do Fator Acidentário de Prevenção (FAP). No total, foram apresentados seis projetos dos quais cinco foram alvo de manifestações.

*** No item *ausência de contestações* consideraram-se o número de temas com ausência de manifestação, bem como aqueles em que o diálogo descrito em ata demonstrava incompatibilidade de opiniões e interesses.

A Tabela 1 ilustra a totalidade de pautas apresentadas pelo plenário do CNP, alvo de deliberação ou não, na etapa de Ordem do Dia, no período 2011-2016, isto é, 135 (centro e trinta e cinco) pautas. Destas, após franqueamento da palavra pelo presidente do pleno, identificaram-se *manifestações*¹¹⁶, na etapa do processo decisório denominada de *Debate*, em cerca de 113 (cento e treze) pautas, ou seja, 83,7% (oitenta e três vírgula sete por cento). Cerca de 22 (vinte e duas) pautas, o equivalente a aproximadamente 16% (dezesseis por cento), não dispuseram de qualquer tipo de manifestação por parte dos conselheiros.

Entre os temas em que houve a *ausência de manifestações*, destacaram-se aqueles associados aos eixos gestão e benefícios e serviços da PS (Quadro 1), quais sejam: “Resultados do RGPS 2012”; “Quadro geral de evolução de benefícios”; “Resultado Licitação da Folha de

¹¹⁶ As manifestações representam toda e qualquer exposição de ideia ou opinião por parte dos conselheiros na etapa do processo decisório denominada de *Debate*.

Pagamento de novos benefícios do INSS”; “Novos acordos de Previdência Social com o Canadá e a França”; Cadastro de Comunicação de Acidente de Trabalho (CAT); Políticas de prevenção de acidentes de trabalho, e outros. No geral, as temáticas demarcadas pela *ausência de manifestações* na etapa do *Debate* foram alvo de apresentação técnica do governo, ou ainda, de convidados servidores públicos do Ministério de Previdência Social (MPS) ou do INSS, que atribuíram ênfase sobre dados estatísticos e informações burocráticas.

No que se refere a ocorrência de *contestações*¹¹⁷ na plenária, observaram-se que, das 135 (cento e trinta e cinco) pautas propostas, 76 (setenta e seis pautas), o equivalente a 56,29% (cinquenta e seis vírgula vinte e nove por cento), não apresentaram qualquer tipo de contestação¹¹⁸. Podem-se supor, a partir dos dados expostos, que o excesso de “linguagem técnica” utilizada pelos segmentos governamentais nas apresentações de matérias inibiu a expressão dos conselheiros da sociedade civil e colaboraram para manutenção de pautas com fins imediatistas e pontuais.

Apesar disso, as Tabelas 2 e 3, expostas na sequência, demonstraram que na etapa de *Debate* do processo decisório, quando se analisam as categorias “sujeito que inicia” e “sujeito que atribui prosseguimento” as discussões na plenária, os atores da sociedade civil mostraram-se como dominantes no diálogo estabelecido.

Tabela 2 – Ator que inicia o debate por segmento na etapa de Ordem do Dia (2011-2016)

| SEGMENTO/ANO | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | TOTAL | %* |
|-----------------------------------|------|------|------|------|------|------|------------|--------------|
| Aposentados e Pensionistas | 4 | 3 | 4 | 7 | 5 | 3 | 26 | 23% |
| Trabalhadores em Atividade | 8 | 8 | 7 | 4 | 7 | 5 | 39 | 34,5% |
| Empregadores | 3 | 0 | 3 | 4 | 5 | 11 | 26 | 23% |
| Governo | 1 | 4 | 3 | 5 | 4 | 3 | 20 | 17,7% |
| Apoio Técnico/Convidados | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 1,8% |
| TOTAL | - | - | - | - | - | - | 113 | 100% |

Fonte: Elaboração própria com base nas atas do CNP (2011-2016).

*Valores Percentuais aproximados.

A Tabela 2 elucida que, diferentemente da etapa de *Proposição* apresentada na Figura 1, em que o ator dominante foi o governo, na fase de início do *Debate* há a preponderância de manifestações realizadas por representações da sociedade civil. Assim, o quadro supramencionado demonstra que 23% (vinte e três por cento) das manifestações foram de

¹¹⁷ Essa se refere a problematização dos temas discutidos na plenária pelos conselheiros da sociedade civil, de modo a expressar visões destoantes daquelas apresentadas pelo governo na apresentação das respectivas matérias.

¹¹⁸ Para a identificação dos casos com ausência de conflitos foram consideradas as pautas que não apresentaram manifestação, bem como aquelas em que ocorreram apenas descrições do conteúdo ou elogios as apresentações dos expositores.

iniciativa dos aposentados e pensionistas, 34,5% (trinta e quatro vírgula cinco por cento) dos trabalhadores em atividade e 23% (vinte e três por cento) dos empregadores, totalizando, aproximadamente, 80% (oitenta por cento) das manifestações como de iniciativa da sociedade civil.

No que se refere a predominância do ator que atribui prosseguimento ao debate, na etapa do plenário de Ordem do Dia, verificaram-se, como apresentado na Tabela 3, a seguir, que, o protagonismo quantitativo da sociedade civil prevalece. Assim sendo, 14,4% (quatorze vírgula quatro por cento) das discussões foram prosseguidas pelos aposentados e pensionistas, 39,4% (trinta e nove vírgula quatro por cento) pelos trabalhadores em atividade e 21,1% (vinte e um vírgula um por cento) pelos empregadores. Logo, aproximadamente 74,9% (setenta e quatro vírgula nove por cento) das manifestações, na fase de prosseguimento do debate, foram de autoria dos representantes da sociedade civil, contra 25,1% (vinte e cinco vírgula um por cento) promovidos pelo governo e pelo apoio técnico/convidados¹¹⁹.

Tabela 3 – Ator que atribui prosseguimento ao debate por segmento na etapa de Ordem do Dia (2011-2016)

| SEGMENTO/ANO | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | TOTAL | %** |
|-----------------------------------|------|------|------|------|------|------|-------------|--------------|
| Aposentados e Pensionistas | 3 | 4 | 1 | 2 | 2 | 3 | 15 | 14,4% |
| Trabalhadores em Atividade | 2 | 7 | 6 | 11 | 8 | 7 | 41 | 39,4% |
| Empregadores | 0 | 2 | 6 | 3 | 7 | 4 | 22 | 21,1% |
| Governo | 6 | 1 | 2 | 2 | 3 | 6 | 20 | 19,3% |
| Apoio Técnico/Convidados | 4 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 6 | 5,8% |
| TOTAL | - | - | - | - | - | - | 104* | 100% |

Fonte: Elaboração própria com base nas atas do CNP (2011-2016).

*Do total de pautas que tiveram início de manifestações, isto é, cento e treze, nove não apresentaram prosseguimento no diálogo.

**Percentuais aproximados.

A expressão quantitativa de início e de prosseguimento do debate pela sociedade civil não significam, todavia, por si só o exercício de uma participação qualificada por parte das representações, que pressupõem, no caso da política previdenciária, entre outros aspectos: o compartilhamento das matérias em debate com as respectivas “bases” das categorias; a atribuição de condições operacionais e administrativas para o conselho, de forma a assegurar recursos financeiros e humanos; e a democratização no modo de formulação das pautas, com a

¹¹⁹ Devem-se sinalizar que, na etapa do *Debate*, as manifestações foram iniciadas em **113** (cento e treze) ocasiões, destas, **9** (nove) não apresentaram prosseguimento no diálogo.

inserção de novos atores, para além das “comitativas governamentais” (FONSECA *et al.*, 2012; AVELINO *et al.*, 2017).

Nesse sentido, verificam-se que apesar do quantitativo expressivo de manifestações da sociedade civil na etapa de *Debate*, esses não dispuseram de capacidade para romper com a imposição unilateral de matérias pelos representantes do poder executivo federal. Propõem-se que essa afirmação esteja relacionada, em se tratando da PS, a própria característica de sua constituição como política, isto é, em que leis e normas previdenciárias são expedidas de forma centralizadora pela instância federal, incumbindo as representações regionais apenas da execução. Esse fato foi destacado no Capítulo II, por meio da citação: na previdência social “tudo começa e termina com a norma jurídica” (DELGADO *et al.*, 2002, p. 7).

A análise das atas ainda permitiu identificar quais os eixos que despertaram maior interesse dos conselheiros, a partir do maior número de manifestações sobre as matérias em discussão, no período 2011-2016. Verificaram-se a concentração de falas das representações dos trabalhadores em atividade e dos empregadores sobre o eixo benefícios e serviços, em particular, no que tange à saúde e à segurança do trabalhador (compreende temas como acidentes de trabalho, reabilitação profissional, concessão de benefícios por incapacidade e outros). Quanto aos representantes dos aposentados e pensionistas e do governo, observaram-se um elevado número de intervenções nas pautas relativas aos eixos gestão e orçamento previdenciário (englobam os temas - proposta orçamentária, crédito consignado, desoneração da folha, gestão das atividades do CRPS, revisão do teto de benefícios, entre outros).

A fase do processo decisório citada também foi permeada por mecanismos qualificadores, voltados para o enriquecimento dos conhecimentos pertinentes a construção do diálogo transcrito nas atas. Nesse sentido, foram pontuados como mecanismos qualificadores do debate, a partir da identificação por meio do conteúdo das atas, os seguintes: grupos de trabalho (GT); comissões; capacitações; conferências; participação em conferências intersetoriais, seminários, fóruns, congressos e outros; articulação com os conselhos descentralizados da previdência; consulta à especialista; e reuniões descentralizadas por videoconferência. As informações descritas estão melhor explicitadas na Tabela 4, na sequência:

Tabela 4 – Mecanismos acionados pelo CNP como apoiadores da etapa do Debate (2011-2016).

| MECANISMOS | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | TOTAL |
|---|------|------|------|------|------|------|------------|
| Grupo de Trabalho (GT) | 2 | 2 | 2 | 2 | 3 | 2 | 13* |
| Comissão | 0 | 0 | 5 | 1 | 2 | 1 | 9 |
| Participação em conferências intersetoriais, seminários, fóruns, congressos etc. | 2 | 0 | 1 | 3 | 2 | 6 | 14 |
| Consulta à especialista | 11 | 10 | 9 | 9 | 18 | 13 | 70 |
| Videoconferências | 0 | 1 | 2 | 0 | 2 | 3 | 8 |
| Articulação com conselhos da previdência social | 1 | 1 | 1 | 2 | 1 | 0 | 6 |
| Capacitação | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0** |
| Conferência de Previdência Social | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0** |

Fonte: Elaboração própria com base nas atas do CNP (2011-2016).

*No item *Grupo de Trabalho* contabilizou-se o mesmo GT em mais de uma ocasião, em virtude de esse ser extinto em dado ano e recriado no seguinte. Ex.: Crédito consignado – criado e extinto em 2011; reconstituído e extinto em 2012; e reconstituído novamente em 2015.

**Projeto Conferência Nacional de Previdência foi aprovado pela plenária do CNP, prevendo a realização de capacitações junto aos conselheiros. Todavia ambas as ações foram encerradas antes de terem início.

Notabilizam-se, na Tabela 4, que o mecanismo “Grupos de Trabalho (GT)” foi acionado pelo colegiado do CNP para o enriquecimento de pautas, com interesse de tomada de decisão coletiva, em 13 (treze) ocasiões. Esses foram configurados com o objetivo de proceder a elaboração de projetos, frutos do consenso dos diversos setores representados no conselho mencionado. Desse modo, configuraram-se como temas que resultaram na materialização de GTs: “Crédito Consignado”; “Centrais Sindicais”¹²⁰; “Projeto de Conferência Nacional de Previdência Social”; “Alterações na composição do CNP”; “Fator Acidentário de Prevenção (FAP)” e “Recomposição do Conselho de Recursos da Previdência Social (CRPS)”¹²¹.

Outro mecanismo voltado para a qualificação do *Debate*, tratou-se da participação em conferências intersetoriais, seminários, fóruns e outros. Foram identificadas 14 (quatorze) situações, na qual conselheiros foram indicados para representar o colegiado do CNP e, incumbidos, posteriormente, da tarefa de apresentação em plenário do relato dos principais acontecimentos que se desdobraram nesses espaços.

¹²⁰ Sobre o GT Centrais Sindicais, esse foi mencionado em ata, todavia, não se desenvolveu sua finalidade.

¹²¹ Salientam-se que a diferença entre o número de temas elencados e de GTs constituídos, deu-se em razão das ações de composição e extinção de um dado GT, no período 2011-2016. Pode-se citar como exemplo o GT “crédito consignado”, que foi criado em meados de 2011, instinto em dezembro daquele ano e reconstituído em 2012.

Entre os eventos constam: Conferência Nacional de Saúde (CNS); IV Conferência Nacional de Saúde do Trabalhador; 3º Encontro Ibero Americano sobre Pessoas Idosas; Fórum Interconselhos; Fórum Interconselhos Dialoga Brasil; Fórum Participa Brasil PPA 2016-2019; Fórum de Debates sobre políticas de emprego, trabalho, renda e de PS; Fórum Social de Porto Alegre; I Seminário Internacional: Sistema de Seguros contra acidentes de trabalho no Brasil e na Itália; II Seminário Internacional: sistema de seguro contra acidentes de trabalho no Brasil e na Itália; Seminário do Dia Nacional em Memória das Vítimas de Acidentes e Doenças do Trabalho; e Seminário de Previdência Social – Rio de Janeiro (RJ).

No que se refere a requisição de especialista para tratar sobre temáticas relativas à PS, esse mecanismo foi acionado pelo colegiado em 70 (setenta) das 135 (cento e trinta e cinco) pautas inseridas na Ordem do Dia, no período 2011-2016. Chama a atenção o fato de os especialistas técnicos convocados para contribuir com as discussões integrarem majoritariamente órgãos do governo, o que demonstra a dificuldade da sociedade civil na elaboração de um contraponto. Consideram-se, nessa perspectiva, que a sociedade civil é permeada por conflitos e interesses distintos, portanto, foram destacadas particularidades no tocante as representações dos empregadores, que contaram com o assessoramento próprio nas discussões de seu interesse, isto é, com participação de especialistas assessores ou consultores das suas federações, associações e bancos privados, diferentemente dos trabalhadores em atividade e aposentados e pensionistas.

No tocante à realização de videoconferências, essas ocorreram em 8 (oito) momentos junto aos representantes das superintendências do INSS e da Dataprev, para tratar de questões estritamente burocráticas relativas as regras de gestão previdenciária. Nesse sentido, sinaliza-se que o uso desse mecanismo foi restrito a comunicação com órgãos e empresas estatalmente reguladas, integrantes da própria espinha dorsal da previdência social. Cabe destacar que as videoconferências poderiam ser pensadas em um formato inclusivo, voltado a ampliação da participação social do conjunto da sociedade no âmbito das reuniões do CNP, ou até mesmo, como meio de facilitação da interação conselheiro e entidades, federações e associações, as quais representam.

Do mesmo modo que as videoconferências, a articulação com outros conselhos previdenciários não correspondeu às expectativas alimentadas pela legislação. Como descrito no Capítulo II, item 2.3., a estrutura institucionalizada reservada a participação social na PS está organizada de acordo com os regimes geral, próprio e complementar. Assim, registram-se no âmbito federal o funcionamento do CNP e dos respectivos conselhos dos regimes próprio e complementar.

Após leitura, categorização e interpretação das informações transcritas nas atas, identificaram-se a ausência de articulação entre os conselhos anteriormente mencionados, visto que somente em uma ocasião ações dos respectivos conselhos dos regimes próprio e complementar foram requisitadas pelo CNP, para tratar do tema “Projeto Conferência Nacional de Previdência”, porém, esse último não obteve resposta¹²².

O Quadro 3, portanto, no tocante ao mecanismo “articulação com conselhos de previdência social”, apenas, evidencia as ações em conjunto com o Conselho de Recursos da Previdência Social (CRPS), em duas ocasiões, nos anos de 2012 e 2015. E, dispõe sobre a abordagem de questões específicas dos Conselhos de Previdência Social (CPS), instâncias descentralizadas, subordinadas ao CNP por lei.

Notaram-se que somente em quatro ocasiões (2011, 2013, 2014 e 2016) foram identificadas temáticas, no âmbito da plenária do CNP, dedicadas a questões atinentes aos CPS ativos, apresentadas na fase de Ordem do Dia ou de Informes. Em ambos os casos, os respectivos CPS ativos descentralizados encaminharam ofícios endereçados a plenária ou se fizeram representar mediante relato de um dos conselheiros do CNP.

O dado em destaque possibilita inferir a parca capacidade de articulação do colegiado do CNP junto as CPS, que desempenham funções consultivas e de assessoramento, com impacto direto no interesse participativo das representações da sociedade civil, no âmbito regional e local. Essa afirmação fica evidente nos fragmentos seguintes da ata nº 197, de agosto de 2013, que aborda a necessidade de revitalização dos CPS como um condicionante para realização da Conferência Nacional de Previdência Social.

Na oportunidade, o representante do governo ressaltou que apenas 30% (trinta por cento) dos CPS estavam ativos. Contraditoriamente, em 2013, o MPS divulgou cartilha informativa com dados divergentes daquele apresentado na reunião, isto é, em que, das 104 (cento e quatro) gerências executivas do território nacional, 96 (noventa e seis) dispunham de CPS ativas, ou seja, em funcionamento (BRASIL, 2013).

A referida ata nº 197, exibiu a inexistência de uma relação de confiabilidade entre os CPS ativos e o colegiado de nível federal. Entre os fatores que colaboraram para o afloramento dessa relação estão: o encaminhamento das atas dos CPS por e-mail específico para Secretaria Executiva do CNP, para dar ciência aos conselheiros sobre as matérias discutidas, sem o devido retorno do colegiado federal sobre a leitura e o debate das questões pertinentes; a ausência de interesse na qualificação dos conselheiros dos CPS, representantes da sociedade civil; a

¹²² Destacaram-se que o presidente do CNP também preside o Conselho Nacional de Previdência Complementar (CNPCC), pois ambos os cargos são reservados ao Ministro da previdência social.

relutância da sociedade civil em participar de conselhos descentralizados, subordinados a própria administração regional do INSS, ou seja, as gerências executivas; e a predisposição de representações da sociedade civil para integrarem as CPS, mas com interesses pessoais. Os apontamentos realizados estão explicitados nos trechos seguintes:

Entretanto, um levantamento mostrou que pouco mais de 30% dos CPS estão em efetiva operação. Assim sendo, para que a conferência nacional tenha representatividade, os CPS devem ser reativados e fortalecidos (BRASIL, 2013, p. 7, Representante do governo).

[...] momento em que relatou acerca das visitas por ele realizadas nos diversos Conselhos Regionais e regiões do país. Ele constatou que alguns Conselhos em funcionamento se sentem isolados, deslocados, desmotivados, por não saberem se as questões debatidas por eles são apreciadas no âmbito desse Colegiado, ou seja, falta interação; dificuldades em conseguir representatividade de trabalhadores, empregadores e aposentados; curso de capacitação que objetive a formação do conselheiro, visto que, na maioria das vezes, ele não sabe identificar o seu papel, existem pessoas que se colocam como representantes, mas não estão lá no Conselho reivindicando ações para a Previdência Social” (BRASIL, 2013, p. 7, Representante do Governo).

O relato explicita a discussão teórica, iniciada no Capítulo II da presente dissertação, sobre os impactos da inexistente “ancoragem social” (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012) que permeou o processo de criação dos conselhos na Previdência Social e atribuiu um caráter de “obrigatoriedade” da participação da sociedade civil nesses espaços, instituídos de “cima para baixo”.

Devem-se rememorar que o CNP e os CPS, nesse sentido, tiveram a composição original (organizada em instância federal, estadual e municipal) dissolvidas em função da “insuficiência ou inadequação política e administrativa do Conselho para atingir os objetivos preconizados¹²³” (DELGADO *et al.*, 2002, p. 34) na CF, de acordo com estudo avaliativo promovido pelo IPEA.

Parte-se, então, do pressuposto de que a insuficiência, retratada por Delgado *et al.* (2002), persiste, no que se refere a análise do íterim 2011-2016. Não apenas por problemas de ordem técnica ou burocrática, como dispõe o estudo, mas pela insistência (que de certa maneira é histórica) de se constituir espaços democráticos participativos na previdência social de forma deslocada do caráter popular. De um lado, para atenuar a pressão de categorias organizadas dos trabalhadores e, de outro, para atender a requisitos técnicos, burocráticos e jurídicos de normativas legais.

¹²³ Os objetivos referenciados pelos autores tratam da promoção da cogestão previdenciária por meio dos princípios da descentralização político-administrativa e da participação social.

Essa afirmação não tem por objetivo negar a relevância dos conselhos previdenciários institucionalizados, que desempenham importante função na prevenção de ações de privatização e mercantilização das políticas sociais, mas revela que a criação de espaços públicos com fins “democráticos”, ainda que sob o julgo do capitalismo, exigem o reconhecimento da demanda por participação efetiva, autônoma e independente das amarras estatais.

Finalmente, situaram-se como mecanismos qualificadores da etapa do processo decisório denominada de *Debate*, as “comissões”, as “capacitações”, e as “conferências”. A abordagem dos três mecanismos de forma conjunta, deu-se em função da vinculação aos temas “Projeto de Conferência Nacional de Previdência Social”, “Revitalização dos Conselhos de Previdência Social (CPS): papel e situação” e “Alterações na composição do CNP”.

No período 2011-2016, a discussão sobre o controle social e a participação social na PS adquiriu centralidade. A começar de outubro de 2012, com a inserção da pauta “O Papel dos CPS”, com finalização em meados de 2014, quando as arenas participativas institucionalizadas tiveram seu potencial questionado, em meio a uma conjuntura de contingenciamento de recursos e instabilidade político-institucional e econômica, que resultaram, no plano imediato, no impeachment da Presidente Dilma.

Destarte, salientam-se que as discussões iniciais realizadas no conselho citado sobre o papel dos CPS, sintetizadas na ata nº 188, de 04 de novembro de 2012, resultaram nos seguintes encaminhamentos:

Após manifestações dos conselheiros ficou acordado o seguinte: 1) as reuniões do CNPS devem ter a participação dos Conselhos de Previdência Social; 2) Reuniões descentralizadas do CNPS, ou seja, fazer reuniões fora de Brasília; 3) Promover capacitação dos conselheiros, para tanto, necessário se faz estruturar uma proposta; 4) Planejar reunião com participação descentralizada dos conselheiros; 5) Promover ações para que o funcionário ajude a divulgar os Conselhos Regionais de Previdência; 6) Reuniões por meio de videoconferência; 7) Reuniões de avaliação com as gerências executivas (BRASIL, 2012, p. 6, Secretário executivo).

Os encaminhamentos propostos, como foi possível observar no Quadro 3, não apresentaram o resultado esperado. Nesse sentido, no tocante a realização de capacitações e conferências previdenciárias, ambas também não foram efetivadas na prática. As capacitações, conforme descrito em ata, deveriam ser iniciadas, em meados de 2013, junto aos conselheiros de todos os conselhos integrantes da estrutura previdenciária, quais sejam, o CNP, os CPS

descentralizados, o Conselho de Recursos da Previdência Social (CRPS) e os respectivos conselhos previdenciários dos regimes próprio e complementar.

A ação visava contribuir para a retomada do funcionamento dos CPS descentralizados, como é possível observar no relato do representante do governo, integrante do Ministério da Previdência Social (MPS), apresentado na ata nº 197:

[...] para que a conferência nacional tenha representatividade, os CPS devem ser reativados e fortalecidos. Para isso, foi pensado um curso de capacitação de conselheiros, que deverá ser realizado online, por meio de portal de educação a distância e um caminho possível para a realização dos cursos de capacitação seria utilizar os recursos humanos disponíveis no Programa de Educação Previdenciária, que possui conteudistas e experiência em educação a distância (BRASIL, 2013, p. 7, Representante do governo).

Para a realização das capacitações dos conselheiros, decidiram-se pela oferta de cursos mediante plataforma digital ministrada por servidores públicos da Universidade de Brasília (UnB). Na oportunidade, um representante da universidade compareceu à reunião para discorrer sobre a forma de organização do curso. Contudo, em reunião posterior, realizada em 19 de dezembro de 2013, descrita na ata nº 201, destacaram-se que, em função do contingenciamento de recursos públicos destinados a PS, o processo de capacitação seria suspenso para meados de 2014, como transcrito no seguinte fragmento: “Ele falou ainda da capacitação dos conselheiros, mas em função do contingenciamento, foi preciso cortar os recursos para capacitação, todavia, ele espera fazer essa ação em 2014 e, assim, motivar os conselheiros [...]” (BRASIL, 2013, p. 16, Representante do Governo). Em 2014, todavia, não se identificaram qualquer tipo de ação por parte do governo para iniciar o processo de capacitação dos conselheiros sobre temas relativos as suas competências, atribuições e conteúdos gerais acerca da política.

No que se refere a realização de conferências de PS, essas, apesar de deliberadas em plenária pelo colegiado do CNP e estabelecido um cronograma, também não foram efetivadas no período 2011-2016¹²⁴, o que *reforça a tendência histórica de exclusão da participação direta da sociedade na formulação, acompanhamento e avaliação da política previdenciária e de seus respectivos recursos orçamentários*¹²⁵.

A promoção da Conferência Nacional de PS foi indicada como pauta na etapa de Ordem do Dia do CNP, pela primeira vez, em 13 de novembro de 2012, na ocasião, o representante do

¹²⁴ O tema “Projeto de Conferência Nacional de Previdência Social” será explorado em linhas posteriores.

¹²⁵ Aprofunda-se o assunto em linhas posteriores dedicadas ao debate do eixo participação e controle social.

governo dispôs sobre o plano elaborado com vistas a sua concretização, como se observa no fragmento a seguir da ata de nº 189:

Sobre a Conferência, ele detalhou que ela será composta por quatro etapas, primeiramente será realizada uma videoconferência nacional com o objetivo de orientar os Grupos de Trabalhos dos Conselhos de cada Superintendência Regional do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) quanto às diretrizes para realização das Conferências Regionais. Foi designado para coordenar a videoconferência, o Sr. [...] (MPS) e tem como data prevista, o dia 06 de fevereiro de 2013. Além das cinco Superintendências Regionais, devem participar desta etapa os 96 Conselhos de Previdência Social e o CNPS. Os quatro eixos temáticos propostos para a segunda etapa são: Políticas de Previdência Social, diálogo social, envelhecimento ativo e gestão, composta pelas Conferências Regionais de Previdência Social. Em seguida, haverá o Seminário Preparatório da Previdência Social, no qual serão concretizadas as propostas regionais e elaborados o tema central e o texto base para a Conferência Nacional. Ao final, será elaborado relatório do Evento com as deliberações e moções (BRASIL, 2012, p. 6, Representante do Governo).

Em seguida foi proposta, na reunião de 13 de dezembro de 2012, a composição de comissão organizadora com representação quadripartite. Em 2013, porém, empecilhos são apresentados para a realização das conferências regionais e nacional de PS, transcritos na ata nº 193, de 25 de abril de 2013, na qual procederam a apresentação de projeto de minuta acerca dos eixos a serem debatidos nesses espaços e a logística necessária para execução. Os trechos a seguir descrevem desafios para que ocorram as conferências citadas:

A seguir, destacou que a proposta de Minuta precisa ser concluída, porém, existem questões centrais que precisam ser aprofundadas e discutidas. Sugeriu que a Conferência fosse realizada em março de 2015, uma vez que, 2014 é um ano eleitoral, como também possibilitaria definição sobre a questão orçamentária para a sua realização (BRASIL, 2013, p. 7, Representante do Governo).

[...] a Secretaria de Previdência Social está auxiliando na redação do regimento da 1ª Conferência Nacional de Previdência Social e existem dois aspectos que devem ser observados: i) reformulação dos Conselhos, necessário se faz, ter uma definição prévia das discussões sobre o Conselho Nacional e os Conselhos Regionais já fechada, até porque isso vai alterar talvez não a proporção, mas o número de pessoas e também a distribuição de quem vai participar na Conferência Nacional; ii) Reativação dos Conselhos Regionais que não estão funcionando, bem como, a constituição dos que não existem, ainda no ano de 2013 (BRASIL, 2013, p. 8, Representante do Governo).

Entre os desafios para a promoção das conferências constam o processo eleitoral de 2014, a questão orçamentária, a proposta de alterações na representação do CNP¹²⁶ e a dificuldade na reativação dos conselhos regionais ou a criação daqueles ainda não existentes. Além disso, destacam-se a centralização dos eixos temáticos das conferências no RGPS em detrimento do RPPS e da previdência complementar, por ausência de interesse na participação dessas instâncias, como identificam-se nos fragmentos seguintes das atas nº 197, de 28 de agosto de 2013, e nº 214, de 26 de março de 2015:

Destacou que no detalhamento dos eixos temáticos, aparece muito mais focos no regime geral do que no regime complementar ou próprio, isso sucedeu porque os representantes tanto dos Conselho de Regimes Próprios quanto de Previdência Complementar não compareceram e, além disso, não enviaram sugestões para serem adicionados, pode ser que eles venham a participar mais adiante e o número de eixos aumentem, isto é, um eixo único para discutir dois regimes talvez seja pouco e essa seria então uma primeira decisão que o Conselho teria que tomar se diante desse tema tão amplo, que é o Sistema de Previdência Social, tantos os representantes do CONAPREV quanto do Conselho Nacional de Previdência Complementar não teriam que integrar de fato ao grupo de discussão de modo a interferir nos temas, na ordem e na composição da Conferência (BRASIL, 2013, p. 5, Representante do Governo).

“Ainda sobre a matéria, o conselheiro [...] disse que analisando a propositura das Conferências, ele observou que a Conferência Nacional da Previdência Social não consta na programação e a realização dela já havia sido aprovada nesse Conselho (BRASIL, 2015, p. 7, Representante dos trabalhadores em atividade).

O Sr. Presidente fez o seguinte esclarecimento: *“No ano passado quando esse tema voltou a ser objeto de análise, nós partilhamos uma preocupação com os conselheiros a respeito da necessidade de garantir o funcionamento dos Conselhos de Previdência Social em âmbito local e estamos aguardando esta temática de maneira intensa, precisamos reativar os Conselhos regionais, as composições nas 140 gerências, porque esses Conselhos em âmbito regional são a base, para depois o Conselho Nacional organizar as etapas de discussão local e a etapa nacional, como nós estávamos diante dos dados aqui apresentados muito fragilizados nessa organização em âmbito local, ficou adiada a possibilidade dessa questão até pelo aspecto orçamentário e esse foi o debate que nós fizemos no ano passado. Esse ano é uma questão também que vai ter que ser ponderada, porque nós estamos trabalhando com 1/8 no orçamento no cenário atual, estamos tendo uma restrição orçamentária muito significativa para o desenvolvimento das atividades obrigatórias de funcionamento tanto do Ministério quanto do INSS, Dataprev e Previc que*

¹²⁶ A pauta “Alterações na composição do CNP” surgiu a partir da demanda de conselheiros da sociedade civil na busca por paridade, bem como da insatisfação de setores da sociedade civil representados no conselho na condição de suplência não apresentarem direito de voz e voto no processo deliberativo do CNP. Com isso, propuseram-se alterações mediante Minuta de projeto de Lei encaminhado a presidência da república para publicação oficial de decreto. Contudo, as alterações não foram efetivadas e a pauta foi inserida em segundo plano na plenária pelos representantes do governo.

fazem parte do sistema, sobretudo do INSS que vem buscando manter o fornecimento dos serviços dentro dos limites desse desafio que significa manter, então eu provo aos conselheiros e um dos pontos que eu iria tratar nos informes e tanto repassar as informações sobre a situação dos Conselhos Regionais, porque senão, nós corremos o risco de fazer uma conferência em âmbito nacional que seja desprovida desse âmbito de uma participação mais efetiva, então esse tem sido um trabalho que a gente tem realizado com a Secretaria Executiva do CNPS e com o apoio do INSS, das superintendências do INSS em todo o país, então isso é um pouco da orientação que a gente tem nesse particular e aí vamos submeter o tema novamente ao debate e como disse o Secretário Executivo, se a lei orçamentária tiver uma confirmação que favoreça a viabilidade deste tema que a gente retome a pauta debatida no âmbito do CNPS” (BRASIL, 2015, p. 7, grifos do autor, Representante do Governo).

Portanto, inferiram-se desafios introjetados pela instabilidade político-institucional no modelo de democracia burguesa estabelecido, no Brasil, no período 2011-2016, para as atividades desempenhadas no conselho do CNP¹²⁷. Como citado, a definição das pautas do CNP, segue lista de prioridades estabelecida pela secretaria executiva, nesse sentido, o protagonismo atribuído ao tema “Projeto de Conferência Nacional de Previdência Social” ocorreu num contexto em que o governo almejava renovar o pacto social com setores da sociedade civil representados nos conselhos previdenciários.

Esse movimento, de acordo com Ribas, Pires e Luiz (2015) e Avelino *et al.* (2017), aconteceu num cenário de importantes conquistas para os conselhos de políticas públicas, como atendimento de requisições de reavaliação de suas estruturas com vistas a assegurar a paridade, e no, campo da participação social, com a criação do Fórum Interconselhos (2011), a reativação do Fórum Governamental de Participação Social (FGPS), a publicação do Decreto nº 8.243/14, que trata da PNPS e do SNPS, entre outros.

No âmbito previdenciário, somavam-se requisições do governo em torno de aprovação popular sobre novas “reformas” na PS. Entre os atos concretizados no período 2011-2016, constam: 1) publicação da Lei nº 12.618/2012, que institui a Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal (FUNPRESP), de maneira a aplicar o teto das aposentadorias e pensões do RGPS ao RPPS, ou seja, obrigando o trabalhador a aderir ao FUNPRESP, se o mesmo quiser manter o valor integral de sua aposentadoria; 2) expedição das MPs nº 664 e 665, de 30 de dezembro de 2014, transformadas nas Leis nº 13.134 e 13.135, de 16 e 17 de junho de 2015, que modificaram o plano de benefícios da PS, o regime jurídico único

¹²⁷ Isso não nega o fato de o CNP, por si só, já dispor de limites inerentes a própria forma com que foi criado, isto é, de “cima para baixo”. A inserção da pauta “Projeto de Conferência Nacional de Previdência Social” ocorre em momento oportuno, na qual o governo necessitava renovar

dos servidores públicos, a carreira de perito médico, o seguro-desemprego, o abono salarial e outros; 3) a edição da MP nº 676 de 17 de junho de 2015, transformada na Lei nº 13.183, de 4 de novembro de 2015, que estabeleceu a fórmula 85/95.

Nessa perspectiva, buscaram-se demonstrar que *as pautas inseridas como prioridade no âmbito do CNP dependeram da correlação de forças firmada entre as classes sociais e dessas para com o Estado, bem como de suas respectivas demandas*. Logo, o projeto das conferências perdeu força com o avanço do descrédito da sociedade civil nas instituições democráticas e nos próprios movimentos sociais e sindicais com alguma vinculação aos partidos políticos e aos órgãos do poder executivo, particularmente.

Coincidentemente ou não, em 2015, ano em que teve início o impeachment, no âmbito dos conselhos previdenciários, notara-se descontinuidades nas abordagens de pautas, principalmente, no que se refere ao controle social, como a necessidade de revitalização dos CPS. Segundo a ata da 2ª reunião extraordinária, de 29 de setembro de 2015, esses apresentaram o menor índice de atividade após a iniciativa de reativação, com apenas 59 (cinquenta e nove) CPS ativas de um total de 140 (cento e quarenta). Pesquisa realizada por Avelino *et al.* (2017), mediante entrevista de conselheiros, membros de conselhos gestores de políticas públicas, no período 2015-2016, com caráter nacional, revelou que, em relação aos membros do CNP, esses não apresentavam articulação com as instâncias de caráter regional e não demonstravam interesse em organizar as conferências.

Ademais, no tocante a composição de comissões pelo CNP, essas foram acionadas pelo pleno do conselho em 9 (nove) ocasiões. Em 2013, estabeleceram-se cinco comissões. A primeira, referente a composição externa, na qual incumbia ao conselho apenas nomear representante para participar da Comissão Nacional de População e Desenvolvimento (CNPd). Essa ação foi replicada em 2014, 2015 e 2016. As outras, relativas à composição interna do CNP, em 2013, para tratar do “Projeto Conferência Nacional de Previdência Social” com os seguintes títulos: Articulação e Mobilização; Comissão Executiva; Comissão Científica; e Comunicação. Além das comissões mencionadas, o CNP também participou da Comissão Tripartite de Saúde e Segurança no Trabalho, fruto de constituição externa, em meados de 2015.

4.3.3 Encaminhamento e Decisão

As etapas finais do processo decisório de encaminhamento e decisão refletem a forma de posicionamento dos membros do conselho durante as votações de matérias, bem como os conflitos e consensos. A tabela 4, a seguir, foi inspirada na metodologia de classificação das

decisões estabelecida por Fuks, Perissinotto e Souza (2004)¹²⁸, que avalia o tipo predominante de decisão a partir do agrupamento em fraco (encaminhamentos, moções e recomendações), intermediário (aprovação) e forte (resolução e prestações de conta). A classificação considera a capacidade de resolução da problemática, apresentada na forma de pauta, como resultado direto ou indireto de uma ação do colegiado do CNP.

Tabela 5 – Deliberações por tipo na etapa de Ordem do Dia (2011-2016)

| AGRUPAMENTO/ANO | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | TOTAL | % |
|----------------------------|------|------|------|------|------|------|------------|---------------|
| Encaminhamento | 10 | 14 | 13 | 7 | 13 | 8 | 65 | 58,56% |
| Moção | - | - | - | - | 1 | - | 1 | 0,91% |
| Recomendação | - | - | - | - | - | - | 0 | 0 |
| Aprovação | 11 | - | 2 | 6 | 5 | 11 | 35 | 31,53% |
| Resolução | 1 | 2 | - | 3 | 4 | - | 10 | 9% |
| Prestação de Contas | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0% |
| TOTAL | - | - | - | - | - | - | 111 | 100% |

Fonte: Elaboração própria com base nas atas do CNP (2011-2016).

* Valores aproximados (%)

Nesse sentido, a Tabela 5 explicita o quantitativo de deliberações por tipo realizadas no âmbito do CNP (2011-2016)¹²⁹. As decisões do tipo fraca, na etapa do plenário denominada de Ordem do Dia, consagraram aproximadamente 60% (sessenta por cento) das decisões tomadas no âmbito do CNP, referindo-se, no caso dos encaminhamentos, as medidas ou as ações a serem desenvolvidas ou propostas no âmbito do colegiado, com vistas a cumprir com uma agenda ou rotina interna. Como exemplo, podem ser citados: a realização de reuniões descentralizadas; a apreciação de sugestão de alteração de normativa legal interna (recomposição do CNP); proposta de cronograma de reuniões de GTs; o adiamento da apreciação de matéria para a próxima reunião; a requisição de convidado para prestar esclarecimentos; entre outros.

As moções, por sua vez, expressaram posicionamentos do colegiado de apoio ou repúdio a determinada matéria. A única moção elaborada pelo CNP, no período 2011-2016, de nº 14, de 23 de abril de 2015, tratou de pronunciamento do conselho favorável à realização de

¹²⁸ Após a leitura do livro “Democracia e Participação: os conselhos gestores do Paraná” optou-se por utilizar uma metodologia de análise do processo decisório similar àquela desenvolvida por Mario Fuks e companhia, realizada com financiamento pelo CNPq, por se visualizar a possibilidade de comparações, já que se tratou de um estudo sobre políticas integrantes da seguridade social, ou seja, assistência social e saúde, bem como pela identificação com o método de pesquisa.

¹²⁹ Deve-se elucidar que o total de decisões realizadas pelo plenário é distinto do quantitativo de deliberações por tipo, uma vez que, uma decisão agrega diversas deliberações, pode-se citar como exemplo, o tema “Fator Acidentário de Prevenção (FAP)”, indicado pelo governo como pauta em 2015, que resultou em uma decisão e diversas deliberações (tomadas de decisão), em reuniões distintas, como os encaminhamentos, a aprovação de reunião extraordinária e a edição de resolução específica.

concurso público para o INSS, embasado no Regimento Interno (2002), art.2º, inciso XVI, que determina o acompanhamento da qualidade dos serviços prestados pelo INSS. A moção foi recepcionada e, em conjunto com a pressão da sociedade civil, resultou na realização do pleito no mesmo ano.

A recomendação, por outro lado, refere-se a uma sugestão do colegiado endereçada a órgãos, instituições e entidades integrantes ou não do Estado. No período 2011-2016, essa forma de pronunciamento do CNP, somente foi utilizada em uma única ocasião, em 2011, na etapa do Expediente, endereçado ao Banco Central do Brasil (BCB), para tratar da pauta “crédito consignado”, com o objetivo de atribuir transparência as ações tomadas pelas instituições financeiras, de modo a evitar lesões aos aposentados e aos pensionistas do INSS. A recomendação nº 10, de 16 de fevereiro de 2012, foi recepcionada pela entidade, que designou representante para comparecer as reuniões do CNP daquele ano.

As decisões do tipo intermediária, por sua vez, englobam as “aprovações”, que se ocupam das decisões de caráter geral, ou seja, congregam desde rotinas internas até decisões sobre a política previdenciária. Nesse sentido, podem ser elencados: criação de GTs e comissões; decisão sobre a participação de representante em congressos, conferências, seminários e eventos públicos generalistas; votação sobre o calendário de reuniões anual; deliberação sobre propostas gerais da política previdenciária; aprovação das atas das reuniões; entre outros.

As prestações de contas e resoluções, por fim, são consideradas de caráter forte. No tocante a prestação de contas, observaram-se apresentações realizadas pelo MPS e INSS, com temas como: “Resultados da PS”, “Gestão Previdenciária”, “Balanço de Atuação da Junta de Recursos da PS” e outros. Todavia, não foram observadas nas atas, publicadas no período 2011-2016, ações de apreciação das matérias pelo colegiado na fase da plenária denominada de Ordem do Dia.

Com relação as Resoluções, essas se configuram como normativas com maior expressividade no âmbito do conselho, devido não só à publicação no Diário Oficial, mas por resguardar a função de comunicar a sociedade sobre a tomada de decisão pelo colegiado do CNP, com implicações no direcionamento da política previdenciária. No entanto, devem-se sinalizar que apesar de ser recomendado a administração pública acatar as disposições do conselho, essas podem ou não ter implicações administrativas, uma vez que, os atos do colegiado necessitam de posterior publicação de normativa pelo INSS ou MPS para ter eficácia. Entre os temas abordados nas resoluções constam os seguintes, conforme o Quadro 3, expresso em prosseguimento:

Quadro 3 – Assuntos abordados nas resoluções (2011-2016)

| Nº DO ATO NORMATIVO | TEMA | RESULTADO POLÍTICO-ADMINISTRATIVO |
|--|--|--|
| Resolução nº 1.319 de 14 de dezembro de 2011 | Recomendação voltada para o MPS e o INSS para que retomem, no âmbito do CNPS, as discussões sobre o crédito consignado. | Recomendação acatada pelo MPS e INSS, que promoveu a recomposição do GT em meados de 2012. |
| Resolução nº 1.320 de 22 de maio de 2012 | Recomendação para o INSS no sentido de redução do teto máximo de juros para as operações de empréstimo consignado. | Efetivado pela Portaria 623 INSS de 23 de maio de 2012. |
| Resolução nº 1.321 de 4 de outubro de 2012 | Recomendação para o INSS com foco no convênio firmado e mantido com instituições financeiras sobre a oferta de crédito consignado. | Não identificado. |
| Resolução nº 1.322 de 23 de julho de 2014 | Aprovar a Proposta Orçamentária do MPS para o exercício de 2015 e dispor sobre a manutenção orçamentária da Dataprev. | Proposta encaminhada para apreciação pelo Congresso Nacional. |
| Resolução nº 1.323 de 28 de agosto de 2014 | Sugestão voltada ao presidente da Câmara dos Deputados sobre a realização de audiências públicas para debater o Decreto nº 8243 de 23 de maio de 2014, que trata da PNPS e do SNPS. | Não identificado. |
| Resolução nº 1.324 de 25 de setembro de 2014 | Recomendação ao INSS para que tome providências sobre a necessidade de elevar o prazo máximo de pagamento nas operações de empréstimo e de cartão crédito firmadas com instituições financeiras para aposentados e pensionistas. | Portaria publicada pelo INSS, segundo matéria da Folha de São Paulo de 29 de setembro de 2014. |
| Resolução nº 1.325 de 23 de julho de 2015 | Aprovar a Proposta Orçamentária do MPS para o exercício de 2016 e dispor sobre a manutenção orçamentária da Dataprev. | Proposta encaminhada para apreciação pelo Congresso Nacional. |
| Resolução nº 1.326 de 16 de setembro de 2015 | Estabelecer novas diretrizes com relação aos critérios adotados pelas instituições financeiras nas operações de créditos consignados em benefícios previdenciários na modalidade de cartão de crédito em razão da Medida Provisória no 681, de 10 de julho de 2015; e recomendar ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS que adote as providências necessárias para possibilitar o saque por meio do cartão de crédito dentro dos limites de 5% destinados exclusivamente às despesas com cartão de crédito. | Publicada pelo INSS por meio da Instrução Normativa INSS nº 81/2015 – DOU de 21.09.2015. Revogou o §3º do art.16 da IN nº 28/2008. |
| Resolução nº 1.327 de 24 de setembro de 2015 | Dispõe sobre o cálculo do FAP para cada estabelecimento mantido por empresa. | A Resolução <i>não obteve aplicabilidade</i> . O governo emitiu a Portaria Interministerial nº 432 de 29 de setembro de 2015, na qual manteve o cálculo da FAP com base no CNPJ por empresa. |
| Resolução nº 1.328 de 29 de outubro de 2015 | Recomendação para que o INSS fixe o teto máximo de juros ao mês, para as operações de empréstimo consignado em benefício previdenciário para dois inteiros e trinta e quatro centésimos por cento (2,34%) e para as operações realizadas por meio de cartão de crédito três inteiros e trinta e seis centésimos por cento (3,36%). | Publicado Portaria INSS nº 1.016 de 09 de novembro de 2015, ratificando a decisão do CNPS. |

Fonte: Elaboração própria com base nas resoluções emitidas pelo Conselho Nacional de Previdência (2011-2016).

O Quadro 3 expõe o conteúdo das resoluções expedidas pelo CNP, no período 2011-2016, bem como demonstra os resultados político-administrativos produzidos. Verificaram-se que apenas 9% (nove por cento) das decisões do colegiado são publicadas em resoluções. Notaram-se que metade das publicações oficiais, 5 (cinco) resoluções do conselho, estiveram concentradas em discutir o processo de financeirização da previdência social, por meio da pauta “crédito consignado”, não de forma crítica, mas como um direito concedido pelo Estado em direção ao fortalecimento da lógica do “cidadão-consumidor” (MOTA, 2015) e de “monetarização” (GRANEMANN, 2007) da política previdenciária.

A PS, portanto, *“tem se tornado o centro de disputas dos rentistas, a mola que se retrai para favorecer a expansão da acumulação pela via da privatização”* (SILVA, 2015, p. 148). Essa relação mostra sua face diante de vários serviços ofertados pelo INSS, em parceria com os bancos, que disputam contratos como a folha de pagamentos dos benefícios, renovada a cada cinco anos, e com as seguradoras de cartão de crédito, que operacionalizam a perversa política de superendividamento dos aposentados no final da vida¹³⁰ (SILVA, 2015).

Para além da financeirização da PS, apontaram-se no Quadro 3 os limites das decisões tomadas no colegiado do CNP, na qual, observaram-se que das 10 (dez) resoluções publicadas, apenas, um terço tratavam de questões imperativas ao fortalecimento de uma previdência social pública e universal, tendo por foco temas como o orçamento, a participação nas políticas sociais e a proteção ao trabalhador.

Não foram identificadas, nesse sentido, ações diretivas com relação ao cumprimento das Resoluções nº 1.321 de 4 de outubro de 2012 e nº 1.323 de 28 de agosto de 2014. E, no tocante a Resolução nº 1.327 de 24 de setembro de 2015, que se refere ao tema “Fator Acidentário de Prevenção (FAP)” não foram observadas a aplicabilidade da decisão que dispôs sobre mudanças na fórmula de cálculo do FAP e que resultou de reunião extraordinária voltada para este fim¹³¹.

Por meio da MP nº 664 de 2015, convertida na Lei nº 1.135 de 2015, propuseram-se novas regras para a pensão por morte, o auxílio reclusão e o auxílio doença. Em se tratando desse último, as novas regras impetradas desrespeitaram a “Política Nacional de Saúde e

¹³⁰ “Em 5 de maio de 2014, a rede diário de comunicação informou que de 1.046 milhão de empréstimos concedidos em março de 2014 para segurados e pensionistas da previdência social, cerca de um terço foi parcelado entre 49 e 60 meses. Segundo o INSS, a maior parte dos segurados que realizou operações de crédito em março estava na faixa etária de 60 a 69 anos” (SILVA, 2015, p. 149).

¹³¹ Os conselheiros da classe trabalhadora mostraram-se contrários a votação do tema FAP por conta de sua complexidade. A matéria foi aprovada por oito votos a favor (governo e empregadores) e cinco contras (aposentados e pensionistas e trabalhadores em atividade). O FAP, de forma simplificada, trata-se de tributo cobrado as empresas, com o objetivo de amplificar as medidas de prevenção aos acidentes de trabalho, uma vez que, o tributo pago pela empresa varia conforme a diferença do número de acidentes de trabalho nesta empresa e a média de acidentes de trabalho de todas as empresas, em um dado setor da economia.

Segurança do Trabalhador (PNSST), pois além de não terem sido construídas e negociadas nos espaços de controle social, transferiram poderes ao setor patronal no que se refere à saúde do trabalhador” (MOREIRA; NOBRE, 2016, p. 533).

Dito de outro modo, o tempo de afastamento do trabalho pago ao trabalhador pela empresa foi majorado de 15 para 30 dias, de modo a possibilitar que a perícia médica do trabalhador fosse realizada pela própria empresa mediante convênio. O médico da empresa, por sua vez, foi responsabilizado por atestar ou não a necessidade de afastamento do trabalho por tempo superior a 30 dias, caso em que a cobertura do segurado seria realizada pelo INSS (MOREIRA; NOBRE, 2016).

Esse tramite admite a possibilidade de subnotificação nos acidentes de trabalho, com impactos sobre o FAP, visto que esse resguarda a função educativa/punitiva para as empresas em caso do crescimento médio de acidentes de trabalho, em comparação com o setor produtivo a que pertence. Quanto maior o número de acidentes de trabalho em uma empresa, maior será a contribuição paga à previdência social (MOREIRA; NOBRE, 2016).

Destacaram-se, portanto, fragilidades no exercício da cogestão previdenciária, definida na CF e na Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, pela ausência de aplicabilidade das decisões do CNP e, também, pelo parco exercício do colegiado citado, em torno da expedição de normativas legais, apesar da forma de gestão previdenciária contemporânea estar assentada na concentração do despacho de leis e normas, com embasamento técnico, jurídico e burocrático, em âmbito federal.

A título de comparação com a antiga estrutura do CNPS, que foi dissolvida, de acordo com Delgado *et al.* (2002), em função da parca eficiência e da insuficiência de praxis no alcance da cogestão previdenciária, apontam-se o distanciamento quantitativo entre o número de decisões tomadas pelo CNP, no período 2011-2016, e do CNPS, no interim 1991-2000. Enquanto o primeiro despachou 10 (dez) resoluções em cinco anos, o segundo, em nove anos, expediu 1.194 (mil cento e noventa e quatro) resoluções. Das quais, 1.158 (mil cento e cinquenta e oito) resoluções dedicadas as rotinas internas do conselho, como a criação de GTs, a aprovação e a modificação de regimentos e a nomeação de conselheiros estaduais e municipais. As demais, 36 (trinta e seis) resoluções, foram dirigidas a administração da previdência social (DELGADO *et al.*, 2002).

Ressaltam-se que o quantitativo de normativas elaboradas, por si só, não podem ser utilizados como parâmetro para analisar o nível de democratização a qual permeia um espaço decisório, porém, pode balizar proposições em torno de desafios para a democracia deliberativa construída no espaço do CNP, uma vez que, a literatura revela que a primeira década, após a

construção dos conselhos gestores de políticas públicas, caracterizou-se pelo foco no aprofundamento do debate acerca da composição e das atribuições desempenhadas nesses espaços (RAICHELIS, 2015; BRAVO; CORREIA, 2012).

Esse fato, justificaria o excesso de resoluções na primeira década de formação do CNP, em torno de atividades ligadas à estrutura dos conselhos estaduais e municipais. Raichelis (2015) afirma que um dos grandes desafios dos conselhos gestores de políticas públicas, na primeira década de constituição, trataram-se de superar o debate inicial com foco em rotinas internas e adentrar efetivamente no campo da formulação, do acompanhamento e da avaliação das políticas públicas.

No entanto, passados quase 20 anos da constituição do CNP, esse continua paralisado na discussão sobre a composição dos colegiados previdenciários, como visto na seção anterior, na qual foi enfatizado o debate sobre a reativação ou criação de CPS descentralizados e acerca da demanda da sociedade civil por paridade. A diferença com relação a primeira década, trataram-se da ausência do colegiado na constituição legal das CPS e da reserva privativa da nomeação de conselheiros aos membros do poder executivo.

De acordo com Avelino *et al.* (2017), na contemporaneidade, no contexto de avanço do conservadorismo e do modelo neoliberal, os conselhos têm sido apontados como ineficientes e pouco ágeis no tocante a tomada de decisões, o que justificaria a extinção desses espaços ou a diminuição de sua capacidade deliberativa.

Podem-se afirmar, nesse sentido, que, em conjuntura de acirramento da disputa pelo fundo público e de capitalismo barbárie, que visa o desmonte da PS, o CNP tem sua capacidade deliberativa tolhida, não por incapacidade do colegiado de “ser eficiente”, mas pelo potencial que essa instância resguarda diante da possibilidade de dispor de “ancoragem social” (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012). A menor ou maior articulação dos conselheiros, pertencentes a classe trabalhadora, com suas respectivas “bases” e com segmentos não-representados, excluídos desses espaços, pode corroborar no acirramento da disputa pelo fundo público, com redução das ações de privatização e mercantilização da política, bem como de seus benefícios e serviços.

4.3.4 Sínteses

A Tabela 5, a seguir, sintetiza o processo decisório do CNP, referente a etapa de Ordem do Dia, no período 2011-2016. Desse modo, demonstra a descontinuidade nas etapas da dinâmica deliberativa (proposição, debate, encaminhamento e decisão) e, conseqüentemente,

fragilidades no processo de tomada de decisões compartilhadas, em complementariedade aos dados evidenciados nos quadros, tabelas e figura, expostas até o presente momento.

Tabela 6 – Processo Decisório do CNP disposto na etapa de Ordem do Dia (2011-2016)

| ANO | PROPOSIÇÃO | DEBATE** (MANIFESTAÇÃO) | ENCAMINHA- MENTO* | DECISÃO* | |
|--------------|-------------|----------------------------|----------------------|-----------|-----------------------------------|
| | | | | GERAL | NORMATIVA NO DIÁRIO OFICIAL |
| 2011 | 20 | 16 | 5 | 3 | 2 |
| 2012 | 19 | 17 | 4 | 4 | 2 |
| 2013 | 20 | 17 | 6 | 5 | 0 |
| 2014 | 25 | 20 | 11 | 11 | 3 |
| 2015 | 27 | 22 | 11 | 11 | 5 |
| 2016 | 24 | 21*** | 6 | 6 | 0 |
| TOTAL | 135* | 113 | 43 | 40 | 12 |

Fonte: Elaboração própria com base nas atas do CNP (2011-2016).

*Número de pautas propostas na etapa de Ordem do Dia.

** Quantidade equivalente as manifestações.

***Em 2016, o item *Manifestação* foi contabilizado por projeto apresentado para discussão das alterações do Fator Acidentário de Prevenção (FAP). No total, foram apresentados seis projetos dos quais cinco foram alvo de manifestações.

A Tabela 5 demonstra a disparidade entre o número de pautas apresentadas na plenária do CNP, 135 (cento e trinta e cinco), e o número de decisões tomadas pelo colegiado, isto é, 40 (quarenta), das quais apenas 12 (doze) resultaram em normativa publicada no Diário Oficial (recomendações, moções e resoluções). Conclui-se, portanto, que avanços e desafios se apresentam diante do CNP, na busca por assegurar um controle social efetivamente democrático na contemporaneidade, os quais podem ser elencados os seguintes:

- a) Romper com a trajetória da PS como política estritamente metódica, guiada por leis e normas parcamente inclusivas, uma vez que, o argumento “técnico-científico, burocrático e jurídico” (FONSECA *et al.*, 2012), tem sido utilizado como ferramenta de tomada de decisões com “fins políticos”, na defesa de interesses de um pequeno grupo, em detrimento da participação da classe subordinada.
- b) Democratizar o processo decisório do CNP, a partir da superação da concentração de poder no executivo federal, em suas distintas fases (proposição, debate, encaminhamento e decisão). Para isso, devem ser desvinculados as atribuições unilaterais do poder executivo de elaboração da lista de temas a serem debatidos no colegiado, com a incorporação de novos atores sociais, bem como do encaminhamento privativo das pautas alvo de decisão colegiada.

- c) Garantir recursos orçamentários e humanos para o desenvolvimento qualitativo das atribuições do conselho e das atividades planejadas, uma vez que, como se observaram, ocorreram diversas interrupções nos processos formativos dos conselheiros por meio de qualificações, bem como se impuseram limites para a promoção de conferências, instâncias imperativas para socialização política da PS;
- d) Superar práticas corporativas na PS, que se trata de um traço enraizado e naturalizado na cultura brasileira;
- e) Reavivar o compromisso com os princípios da descentralização político-administrativa e da participação social, que tem como pressuposto, no caso dos conselhos previdenciários, a conquista de autonomia em relação a composição por gerências executivos do INSS, para propiciar o real e efetivo exercício da cogestão na área;
- f) Buscar ultrapassar a herança fragmentadora da classe trabalhadora em categorias profissionais, de modo a incorporar demandas coletivas no trato com a PS. Quer dizer, faz-se necessário superar a “vontade corporativa” (MOTA, 2015), para agregar pautas mais complexas, que tenham por finalidade garantir direitos previdenciários universais.

Por fim, cabe salientar que essas constituem indicações para o aprimoramento do modelo de conselhos gestores de políticas públicas previdenciários, dentro dos limites da democracia burguesa. Logo, entendem-se que os conselhos previdenciários não tem poder para romper com o sistema capitalista, todavia, configuram-se como uma importante ferramenta para garantir direitos e minimizar, ou até mesmo, barrar os efeitos da privatização e/ou mercantilização das políticas sociais.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo forneceu subsídios indicativos sobre o exercício da cogestão no âmbito do Conselho Nacional de Previdência (CNP), no período 2011-2016, de modo a situá-lo como condicionante para democratização e partilha do poder no âmbito da PS, em conformidade com CF e a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. Os resultados da pesquisa demonstraram que desde o governo de Getúlio Vargas (1930-1945) o modelo de controle social nesta política foi atravessado por parcas alterações, a despeito dos avanços assegurados pela CF de 1988.

Concluem-se que traços característicos dos canais participativos previdenciários típicos dos IAPs persistem até a contemporaneidade. Notam-se que embora tenham sido constituídos canais de diálogo permanentes para tratar sobre a política previdenciária, como os conselhos e as conferências, esses encontram como limite para o desempenho de suas competências a ausência de democratização do debate sobre a política econômica brasileira.

Dito de outro modo, as contribuições sociais dos trabalhadores, arrecadadas para custear benefícios e serviços para a classe, foram redirecionadas historicamente como aporte aos investimentos dos capitalistas. Nos dias correntes, esses se configuram por meio da expropriação do fundo social previdenciário com base, principalmente, nos instrumentos financeiros do sistema da dívida pública, da DRU e dos fundos de pensão e de investimentos.

O exercício do controle social (democrático) previdenciário, portanto, recupera como um dos principais desafios à democratização do debate sobre o orçamento público, que tem como obstáculo a subordinação dos instrumentos de controle social ao Poder Executivo federal. Esse último conservou historicamente de forma centralizada a função básica de expedição de leis e normas previdenciárias.

No âmbito do CNP, no período 2011-2016, a concentração de poder pelo Executivo federal tem impactado o exercício da cogestão previdenciária, uma vez que, a autonomia do colegiado permaneceu sendo tolhida e suas decisões condicionadas pela “escuta forte do Estado” (BEZERRA, 2009). Nesses termos, foram observadas fragilidades no processo decisório, evidenciadas: a) na etapa de *proposição*, por meio do controle governamental sobre os temas que compõem a Ordem do Dia na plenária e mediante a inserção de pautas com caráter imediatistas e pontuais; b) na fase do *Debate*, através do cerceamento da fala com base em recursos técnicos, burocráticos e jurídicos (FONSECA *et al.*, 2012); e c) nas etapas de *encaminhamento e decisão*, pela requisição de ratificação das deliberações colegiadas pela administração da PS.

Os aspectos destacados demonstraram a urgência em retomar a autonomia do CNP, bem como de partilhar o poder decisório dessa instância com os conselhos previdenciários de caráter estaduais e municipais ou, até mesmo, regionais. Devem-se romper com a forma de criação das CPS pela administração do INSS, de modo subordinado as Gerências Executivas, que, além de não incentivarem a participação popular, instalaram como procedimentos rotineiros práticas tuteladoras, clientelistas e corporativistas.

Postulam-se no cenário contemporâneo, portanto, o distanciamento dos princípios constitucionais da descentralização político-administrativa e da participação, de um lado, pela manutenção das deliberações sobre o norteamiento da PS de “cima para baixo” e, de outro, pela aplicação de condicionalidades para participação da sociedade civil e, em particular, para o segmento representante da classe trabalhadora, ou seja, centrais sindicais, sindicatos e associações.

A partir de uma perspectiva corporativista, são exigidos dessas representações o reconhecimento oficial pelo Estado, com base em dois critérios: o pertencimento aos setores de relevância para economia brasileira e a apresentação de expressivo número de filiados ou associados no território nacional. As requisições, nesse sentido, desconsideram as alterações no mundo do trabalho e na forma de vinculação do trabalhador à PS, que se tornaram precarizadas e caracterizadas pela informalidade, pelo individualismo e pelo consumismo.

Destarte, no âmbito da oferta de condições para o funcionamento do CNP e para a qualificação dos conselheiros, identificaram-se como inadiáveis a oferta de garantias financeiras, materiais e humanas, uma vez que, foram observados empecilhos para a execução das ações planejadas pelo colegiado, tais como, o corte de passagens aéreas de conselheiros e a dispensa de capacitações e das conferências nacional e regionais de PS.

Os elementos em destaque ainda referendaram como necessários a concretização do modelo democrático de cogestão previdenciária, a superação da tecnificação e da burocratização na PS. Ambas têm sido funcionais à reprodução e à conquista da hegemonia pela classe dominante, por intermédio do afastamento da classe trabalhadora do processo deliberativo, com fundamento em argumentos que enfatizam a desqualificação de seus grupos e frações.

Compreendem-se, no entanto, que a ausência de meios para uma participação qualificada dos segmentos historicamente excluídos não pode caracterizar por si só um tipo de deficiência do controle social previdenciário. Pelo contrário, essa discussão exige atentar para os fundamentos da sociedade burguesa, ou seja, a exploração sobre o trabalho e a apropriação da riqueza socialmente produzida que impetraram desigualdades.

A reserva da educação previdenciária para um pequeno grupo detentor do saber acerca das leis, normas e regras previdenciárias caracterizam um tipo de desigualdade própria do capitalismo, que almeja a subalternização da classe trabalhadora. Os conselhos (democráticos) de PS, nesse sentido, apresentam uma dimensão pedagógica e formativa, que obstrui a retomada do controle social exercido pelo Estado sobre a sociedade civil, em nome de um “grupo de notáveis”¹³², que escamoteiam sob o discurso técnico-burocrático, fins políticos para afiançar interesses próprios.

Nesse contexto, salientam-se novas demandas sobre a população brasileira em termos de aprendizagem, com o avanço da tecnologia para a digitalização do acesso ao direito previdenciário no Brasil. Essa ação visa minimizar o atendimento humano nas agências do INSS mediante a solicitação de benefícios e serviços por meios eletrônicos. Consideram-se que esse processo detém implicações sobre a participação e o controle social na área, com a finalidade de desmobilização da classe trabalhadora. A digitalização do INSS foi acelerada com a chegada do vírus COVID-19, porém, a apropriação da população das novas mídias digitais não se deu nesta velocidade, de modo a consolidar um outro tipo de exclusão de direitos baseada na invisibilidade digital.

Ante ao exposto, sobressai a relevância da “ancoragem social” (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012) para o exercício do controle social (democrático) no CNP, uma vez que, possibilita, mediante a mobilização da sociedade em parceria com as representações da classe trabalhadora, pressionar o Estado para uma maior abertura nas discussões de temas relevantes para a classe, com a finalidade de ampliar e garantir direitos previdenciários.

Ressaltam-se, porém, que este controle social exercido pelas classes sociais não se confunde com o controle sobre o sistema capitalista. Contudo, avanços mostram-se possíveis no contexto da democracia burguesa, no sentido de obstaculizar privatizações e regressões de direitos na área previdenciária, enquanto não se constroem alternativas ao modelo de organização societário burguês.

A superação do sistema capitalista perpassa, portanto, a crítica ao modelo do “reformismo para conservar”, que visa atribuir uma face humanizada ao capital. Requisita no âmbito previdenciário, a identificação de processos de alienação e cooptação da classe

¹³² O avanço tecnológico tem empreendido novas formas de ampliação das desigualdades introjetadas pela parca socialização do conhecimento, que no campo participativo refletem em uma nova modalidade de despolitização da sociedade civil, firmada nas mídias digitais pelo chamado analfabetismo digital. Esclarecem-se que as dificuldades de compreensão textuais conhecidas por analfabetismo funcional transcendem ao meio digital e colaboram para a disseminação das chamadas Fake News. Nesse sentido, o conhecimento científico com linguagem pouco acessível acaba sendo refutado por informações de fácil compreensão e rápida disseminação.

trabalhadora, elucidados nas seguintes ações: transformação de recursos consignados em direito dos trabalhadores; inserção de uma linguagem técnico-jurídica e burocrática pelos representantes do Estado; verticalidades das relações nos espaços participativos; pautas autoritárias, entre outros.

O resgate histórico sobre o modelo de previdência social adotado pelo Brasil, nesse sentido, deve colaborar para avançar a “consciência para si” da classe trabalhadora, por meio da explicitação da inexistente possibilidade do capital efetivar as demandas do trabalho. Prova pulsante desta afirmação foi referendada pela consolidação de um novo modelo previdenciário na CF de 1988, que rompeu com o padrão de acumulação até então vigente, amparado no desvio de recursos da política de previdência para o capital.

Entretanto, novo contexto histórico, perpassado pela crise estrutural do sistema capitalista, situou a necessidade de destruição completa da previdência social para constituir uma previdência (sistema de capitalização) completamente orientada para atender aos interesses do capital financeiro. Nessa perspectiva, a maioria das deliberações ou não-deliberações de temas pertinentes à consolidação e/ou ampliação de direitos no âmbito do CNP foram subservientes a produção e/ou reprodução do capital financeiro no Brasil. Isto é, particularmente, no sentido de referendar e alimentar o novo sistema de capitalização.

Conclui-se, diante disso, que a hipótese afirmada na introdução desta dissertação foi confirmada parcialmente. A conjuntura contemporânea engendrou novos desafios à participação na política previdenciária e ao exercício do controle social (democrático), sobretudo, no âmbito do CNP. Contudo, não é possível vincular de forma mecanicista esses novos desafios a simples pulverização dos espaços de representação formal dos beneficiários da previdência segundo a divisão dos regimes geral, próprios e complementares.

Finalmente, sinaliza-se a pertinência do objeto foco desta dissertação para futuras pesquisas no âmbito do serviço social, principalmente, no que se refere ao questionamento do contexto contemporâneo de desconstrução dos conselhos de políticas públicas, na qual esses permanecem sendo alvo de críticas balizadas em pesquisas que reúnem dados estritamente quantitativos e padronizados. Esta dissertação rompe com o padrão imposto e, com base em uma pesquisa qualitativa fundamentada no método de Marx, propõe-se a decodificar informações multiformes da PS e do controle social neste âmbito.

REFERÊNCIAS

- ABREU, Dimitri Brandi de. **A previdência Social como instrumento de intervenção do Estado brasileiro na economia**. 2016. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.
- ALMEIDA, C.; TATAGIBA, L. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n.109, jan./mar., p.68-92, 2012.
- AMARAL, Angela Santana do; CESAR, Monica. O trabalho do assistente social nas fundações empresariais. *In*: CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.
- ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS SERVIDORES DA PREVIDÊNCIA E DA SEGURIDADE SOCIAL. **Livro Negro da Previdência Social**, 2004. Disponível em: <https://www.anasps.org.br/o-livro-negro-da-previdencia-2004/>. Acesso em: 15 abr. 2019.
- ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho?** São Paulo, Cortez, 1995.
- ARRETCHE, Marta T.S. Mitos da Descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, n. 31, p.1-27, 1996. Disponível em: <https://www.scienceopen.com/document?vid=e4615348-11af-424f-85e1-b9fc78ac2a16>. Acesso em: 15 mar. 2018.
- ASSIS, Rivânia Lúcia Moura de. O controle social na Previdência: um paradoxo entre o sistema público e o privado. **Sociedade em Debate**, Pelotas, n. 17(1), jan.-jul. p. 11-36, 2011.
- ASSIS, Rivânia Lucia Moura de. Previdência Social e Financeirização: um estudo sobre empréstimos consignados para aposentados e pensionistas do INSS. *In*: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 7., 2013, São Luís. **Anais [...]**. São Luís: UFMA, 2013, p.1-8.
- AVELINO, Daniel Pitangueira de; ALENCAR, Joana Luiza Oliveira; COSTA, Pedro Caio Borges. **Colegiados Nacionais de Políticas Públicas em contexto de mudanças: equipes de apoio e estratégias de sobrevivência**. Rio de Janeiro: IPEA, 2017. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=31421&Itemid=424. Acesso em: 18 jan. 2020.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70 Ltda., 1977.
- BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2011.
- BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.
- BEHRING, Elaine Rossetti. Trabalho e Seguridade Social: o neoconservadorismo nas políticas sociais. *In*: BEHRING, E. R.; ALMEIDA, M. H. T. de (org.). **Trabalho e seguridade social: percurso e dilemas**. 2. ed. Rio de Janeiro: FSS/UERJ, 2010, p. 152-174.

BEHRING, Elaine Rossetti. As novas configurações entre Estado e sociedade civil no contexto da crise do capital. *In*: CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

BEZERRA, Carla de Paiva. Os sentidos da participação para o PT (1980-2016). **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 34. n. 100, p.1-27, 2019.

BRANDÃO, Vinicius. Crédito Consignado e crise no Brasil: uma via de mão dupla. *In*: ENCONTRO INTERNACIONAL DA ASSOCIAÇÃO KEYNESIANA BRASILEIRA, 1., 2019, São Paulo. **Anais [...]**. Campinas: Instituto de Economia da Unicamp, 2019. Disponível em: www.even3.com.br/Anais/akb/172675-CREDITO-CONSIGNADO-E-CRISE-NO-BRASIL--UMA-VIA-DE-MAO-DUPLA. Acesso em: 15 abr. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. **Lei Orgânica da Previdência Social**. Lei nº 3.807 de 26 de agosto de 1960. Brasília, DF: Gabinete da Presidência da República, 1960.

BRASIL. **Ato Institucional nº 1**, de 9 de abril de 1964. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1964.

BRASIL. **Ato Institucional nº 5**, de 13 de dezembro de 1968. Brasília, DF: Presidência da República, 1968.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 8.213** de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre o Plano de Benefícios da Previdência Social.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 8.212** de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social e institui o Plano de Custeio da Previdência Social.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto 8.243** de 23 de maio de 2014. Institui a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS) e dá outras providências.

BRASIL. **Conselhos Nacionais**. Brasília: Presidência da República, 2010.

BRASIL. Conselho Nacional de Previdência Social. **Resolução nº 1.212**, de 10 de abril de 2002. Aprova o Regimento Interno do CNPS. Disponível em: http://sa.previdencia.gov.br/site/arquivos/office/3_081014-110055-638.pdf. Acesso em: 30 out. 2018.

BRASIL. Conselho Nacional de Previdência Social. **Atas nº 172 a 233**. Publicadas entre 23 de fevereiro de 2011 e 17 de novembro de 2016. Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/acesso-a-informacao/conselho-nacional-de-previdencia/atas-do-cnps>. Acesso em: 23 maio 2018.

BRASIL. Comissão Parlamentar de Inquérito da Previdência Social (CPIPREV). **Relatório Final**. Brasília: Senado Federal, 2017.

BRASIL. **Conselhos de Previdência Social**: informações básicas aos conselheiros. Brasília: MPS, Editoração eletrônica, 2013, p.1-29.

BRAVO, Maria Inês de Souza; CORREA, Maria Valéria Costa. Desafios do controle social na atualidade. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 109, jan./mar., p.126-150, 2012.

CARNOY, Martin. **Estado e Teoria Política**. Campinas, SP: Papirus, 1988.

CHAUÍ, Marilena. Breve História da Democracia. *In*: **Democracia em colapso?** São Paulo: Boitempo, 2019.

CHENAIS, François. O capital portador de juros: acumulação, internacionalização, efeitos econômicos e políticas. *In*: CHENAIS, François (org.). **A fiança mundializada** – raízes sociais e políticas, configurações e consequências. São Paulo: Boitempo, 2005.

CHENIN, José. **Livro Branco da Previdência Social**. Brasília: MPAS/GM, 2002.

CORREIA, Maria Valéria Costa. Controle Social na Saúde. *In*: MOTA, Ana Elisabete *et al.* (org.). **Serviço Social e Saúde**: Formação e Trabalho profissional. São Paulo: Cortez, 2006. p.1-29.

CORREIA, Maria Valéria Costa. Controle Social. **Dicionário da Educação Profissional em Saúde**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, p. 66-73, 2009 Disponível em: http://www.epsvj.fiocruz.br/upload/d/Controle_Social_-_rec.pdf. Acesso em: 30 out. 2018.

COUTINHO, Carlos Nelson. **A democracia como valor universal**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.

COUTINHO, Carlos Nelson. A época neoliberal: revolução passiva ou contra-reforma? **Novos Rumos**, Marília, v. 19, n. 1, p.117-126, 2012.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, Participação e Cidadania: de que estamos falando? *In*: MATOS, Daniel (Coord.). **Políticas de cidadania e sociedade civil em tempos de globalização**. Caracas: FACES, Universidade Central da Venezuela, 2004, p.95-110.

DELGADO, Guilherme Costa; SCHWARZER, Helmut; QUERINO, Ana Carolina; LUCINI, Juana Andrade de. **A participação social na gestão pública**: avaliação da experiência do conselho nacional de previdência social (1991/2000). Brasília: IPEA, 2002.

DRAIBE, Sonia Miriam. Welfare State no Brasil: características e perspectivas. **Cadernos de Pesquisa**, Campinas, n. 8, 1993.

DUARTE, Adriana M. Cancelli. **Estado, Políticas sociais e recomposição de hegemonia**: o caso da previdência social. 2002. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2002. Disponível em: rbeb.inep.gov.br/index.php/rbeb/article/download/910/885. Acesso em: 12 fev. 2019

DURIGUETTO, Maria Lúcia. Sociedade Civil e Democracia: um debate necessário. **Revista Libertas**, Juiz de Fora, v. 8. n. 2., p. 83-94, 2008.

DWICK, Esther; TEIXEIRA, Rodrigo Alves. A política fiscal do governo Dilma e a crise econômica. **Texto para discussão**, Campinas, n. 303, 2017.

FALEIROS, Vicente de Paula. **A Política Social no Estado capitalista**. São Paulo: Cortez, 2000.

FONSECA, Igor Ferraz da.; BURSZTYN, Marcel; MOURA, Adriana Maria Magalhães de. Conhecimentos técnicos, políticas públicas e participação: o caso do Conselho Nacional de Meio Ambiente. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 20, n. 42, p.183-198, 2012.

FUKS, Mario; PERISSINOTTO, Renato M.; SOUZA, Nelson R. de (org.). **Democracia e participação**: os Conselhos Gestores do Paraná. Curitiba: Editora UFPR, 2004.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. São Paulo: Atlas, 1989.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

GRANEMANN, Sara. **Para uma interpretação marxista da Previdência Privada**. 2006. Rio de Janeiro: UFRJ, 2006. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: www.dominiopublico.gov.br . Acesso em: 15 jul. 2019.

GRANEMANN, Sara. Políticas e Financeirização dos Direitos do Trabalho. **Revista em Pauta**, Rio de Janeiro n. 20., p. 57-68, 2007.

GRANEMANN, Sara. Previdência Complementar e o fetiche da gestão do capital pelo trabalho. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL MARX E O MARXISMO, 9., 2015, Rio de Janeiro. **Anais [...]**. Rio de Janeiro: Editora UFF, 2015. p.1-13.

HARVEY, David. **O enigma do capital e as crises do capitalismo**. São Paulo: Boitempo, 2011.

IAMAMOTO; Maria Vilela; CARVALHO, Raul de. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil**: esboço de uma interpretação histórico-metodológica. São Paulo: Cortez, 2014.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. O Serviço Social na cena contemporânea. In: CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. **Serviço Social**: direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009a, p. 15-50.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. Estado, classes trabalhadoras e política social no Brasil. In: BOSCHETTI, Ivanete; BEHRING, Elaine Rosetti; SANTOS, Silvana Mara de Moraes; MIOTO, Regina Célia (org.). **Política Social no capitalismo**: tendências contemporâneas. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2009b, p.13-43.

IANNI, Otávio. **Estado e Planejamento Econômico no Brasil (1930-1970)**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977.

ITEN, Cláudia Fernanda. O controle social exercido pelos conselhos dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS). **Associação dos Institutos Municipais de Previdência de Santa**

Catarina, Santa Catarina, p.1-23, 2018, Disponível em:
<http://www.assimpasc.org.br/ControleSocialConselhosRPPS.pdf>. Acesso em: 26 jan. 2020.

JARDIN, Maria Chaves. “Nova” elite no Brasil? Sindicalistas e ex-sindicalistas no mercado financeiro. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 24, n. 2, p. 363-399, 2009.

JESUS; Edivane de.; VASCONCELOS, Jorge. Seguridade Social e Participação: considerações sobre a política previdenciária no Brasil. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 20, n. 2, p.613-619, 2016. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.18764/2178-2865.v20n2p613-629>. Acesso em: 15 out. 2019.

LAURELL, Ana Cristina. Avançando em direção no passado: a política social do neoliberalismo. In: LAURELL, Ana Cristina (org.) **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. São Paulo: Cortez, 1995.

LÜCHMANN, Lígia Helena H. Participação e Representação nos conselhos gestores e no orçamento participativo. **Caderno CRH**, Salvador, v. 21, n. 52, p.87-97, 2008.

MALLOY, James. Política de Bem-Estar Social no Brasil: histórico, conceitos, problemas. **Revista Administração Pública**, Rio de Janeiro, n. 10, 5-29, 1976.

OLIVEIRA, Francisco Eduardo Barreto de; BELTRÃO, Kaizô Iwakami; DAVID, Antonio Carlos de Albuquerque. **A dívida da união com a previdência social: uma perspectiva histórica**. Brasília: IPEA, 1999.

OLIVEIRA, Francisco de. Hegemonia às Avessas. In: OLIVEIRA, Francisco de; BRAGA, Ruy; RIZEK, Cibele (org.). **Hegemonia às Avessas**. São Paulo: Boitempo, 2010.

MANDEL, Ernest. **O Capitalismo Tardio**. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

MANFRIM JÚNIOR, Moacyr. **Caixas de aposentadoria e pensões dos ferroviários: um modelo previdenciário exclusivo (1923-1933)**. 1998. Dissertação (Mestrado em História) – Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, 1998. Disponível em: <http://repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/281794?mode=full>. Acesso em: 23 mar. 2019.

MALLOY, James. Política de Bem-Estar Social no Brasil: histórico, conceitos, problemas. **Revista Administração Pública**, Rio de Janeiro, n. 10, p. 5-29, 1976.

MARIANO, Cynara Monteiro. Emenda Constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 4, n. 1, p. 259-281, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rinc/v4n1/2359-5639-rinc-04-01-0259.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2019.

MARX, Karl. **A Questão Judaica**. 2. ed. São Paulo: [S. n.], 1975.

MÉSZAROS, István. Igualdade substantiva e democracia substantiva. In: **Democracia em colapso?** São Paulo: Boitempo, 2019.

MONTAÑO, Carlos; DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Estado, Classe e Movimentos Sociais**. São Paulo: Cortez, 2011.

MOREIRA, Joana Idayanne Silveira; NOBRE, Maria Cristina de Queiroz. Transformismo do PT e contrarreforma da Previdência Social. **Ser Social**, Brasília, v. 18, n. 19, p.520-539, 2016. Disponível em: https://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/14636/12946 . Acesso em: 12 nov. 2019.

MOTA, Ana Elizabeth. **Cultura de crise e Seguridade Social**: um estudo sobre as tendências da Previdência e a Assistência Social brasileira nos anos 80 e 90. São Paulo: Cortez, 2015.

MOTA, Ana Elizabeth. Crônica de uma morte anunciada: as reformas da Previdência Social Brasileira nos anos 1990 e 2000. *In*: BRAGA, Léa; REIS, Maria do Socorro (org.). **Serviço Social na Previdência**: Trajetória, Projetos Profissionais e Saberes. São Paulo: Cortez, 2007.

SANTOS NETO, Artur Bispo dos. **Previdência público-privada e reprodução do capital**. Goiânia: Filhos, 2018.

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. **Economia Política**: uma introdução crítica. São Paulo: Cortez, 2006.

NETTO, José Paulo. Crise do capital e consequências societárias. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 111, p. 413-429, 2012.

NETTO, José Paulo. Cinco Notas a propósito da “Questão Social”. **Revista Temporalis**, Brasília, n. 3, p.41-50, 2001.

NETTO, José Paulo. Introdução ao método da teoria social: *In*: CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. **Serviço Social**: direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS/CEAD-UnB, 2009.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Sociedade civil, entre o político-estatal e o universo gerencial. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18. n. 52, p.185-202, 2003.

OLIVEIRA, Jaime Antônio de Araújo; TEIXEIRA, Sonia Maria Fleury. **(Im) Previdência Social**: 60 anos de história da previdência no Brasil. Petrópolis – RJ: Ed. Vozes, 1989. Disponível em: <http://cebes.org.br/site/wp-content/uploads/2013/10/Im-previdencia-social-60-anos-historia.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2018.

OLIVEIRA, Francisco Eduardo Barreto de; BELTRÃO, Kaizô Iwakami; DAVID, Antonio Carlos de Albuquerque. **A dívida da união com a previdência social**: uma perspectiva histórica. Brasília: IPEA, 1999.

OLIVEIRA, Francisco. Hegemonia às avessas. *In*: OLIVEIRA, Francisco; BRAGA, Ruy; RIZEK, Cibele. (org.). **Hegemonia às avessas**: econômica, política e cultura na era da servidão financeira. São Paulo: Boitempo, 2010.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. Estado, sociedade e esfera pública. *In*: CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. **Serviço Social**: Direitos Sociais e Competências Profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio. A previdência do servidor público e a FUNPRESP. **Cadernos Aslegis**, Brasília, n. 43, p. 85-90, 2011.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera pública e conselhos de assistência social**: caminhos da construção democrática. São Paulo: Cortez, 2015.

RAICHELIS, Raquel. Democratizar a gestão das políticas sociais: um desafio a ser enfrentado pela sociedade civil. In: MOTA, Ana Elisabete *et al.* (org.). **Serviço Social e Saúde**: Formação e Trabalho profissional. São Paulo: Cortez, 2006. Disponível em: http://www.fnepas.org.br/pdf/servico_social_saude/texto1-4.pdf. Acesso em: 24 set. 2019.

RIBAS, João André Nascimento; PIRES, Valdirene da Rocha; LUIZ, Danuta Estrufika Cantoia. A Política Nacional de Participação Social: apontamentos sobre a relação do Estado com a sociedade civil brasileira. **Ser Social**, Brasília, v. 17, n. 36, p. 84-103, 2015. Disponível em: <http://periodicos.unb.br/index.php/SERSocial/article/download/14811/11948>. Acesso em: 24 set. 2019.

ROCHA, Flávia Rebecca Fernandes. A Previdência Social no Brasil: uma política em reestruturação. **Temporalis**, Brasília, n. 30, p. 453-473, 2015.

SAKAMOTO, Leonardo. Em São Paulo, o Facebook e o Twitter foram as ruas. In: MARICATTO, Hemínia *et al.* **Cidades Rebeldes**: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas no Brasil. São Paulo: Boitempo, 2013.

SALVADOR, Evilásio. **Fundo Público e Seguridade Social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

SALVADOR, Evilásio. Implicações da Reforma da Previdência sobre o Mercado de Trabalho. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 81, p. 07-39, 2005.

SALVADOR, Evilásio. O controle democrático no financiamento e gestão do orçamento da Seguridade Social no Brasil. **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 11, n. 1, p.40-51, 2012.

SALVADOR, Evilásio. **Fundos Públicos que recebem recursos do Orçamento da Seguridade Social**. Brasília: CFESS, 2011, p.1-16. Disponível em: <http://www.cfess.org.br/arquivos/EvilasioSalvador-NotaTecnica.pdf>. Acesso em: 15 out. 2019.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e Justiça**: a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Editora Campos, 1979.

SANTOS, Josiane Soares. **“Questão social”**: particularidades no Brasil. São Paulo: Cortez, 2012.

SARMENTO, Helder B. de Moraes; CORTIZO, Maria D. Carmen. Entrevista com Ana Maria Baima Cartaxo: Previdência Social, história e contradições. **Katálisis**, Florianópolis, v. 18, n. 2, p. 267-274, 2015.

SILVA, Ilse Gomes. **Democracia e participação na “reforma” do Estado**. São Paulo: Cortez, 2003.

SILVA, Marcia Ribeiro. **Contrarreformas de Estado na Previdência Social: implicações no Regime Geral de Previdência Social e impactos no Serviço Social (1991-2000)**. 2016. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Serviço Social), Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão: UFS, 2016.

SILVA, Ruy Gustavo da; CUNHA, Maria Cristina de Brito Araujo; MARTINS JUNIOR, Joaquim. A contribuição do pensamento de Antonio Gramsci na contribuição da perspectiva crítica no Serviço Social. *Revista Cesumar Ciências Humanas e Sociais Aplicadas*, Maringá, v. 17, n. 2, p. 549-571, 2012. Disponível em: <https://periodicos.unicesumar.edu.br/index.php/revcesumar/article/view/2178>. Acesso em: 12 nov. 2019

SILVA, Maria Lúcia Lopes. **Previdência Social no Brasil: (des) estruturação do trabalho e condições para sua universalização**. São Paulo: Cortez, 2012.

SILVA, Maria Lúcia Lopes. Trabalho e previdência social no Brasil no contexto de crise do capital. **O Social em Questão**, Rio de Janeiro, n. 34, p. 137-160, 2015.

SILVA, Sandro Pereira. Democracia, políticas públicas e instituições de deliberação participativa: visões sobre a experiência brasileira. **Texto para Discussão**, Rio de Janeiro, n. 2358, 2018. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/180118_td_2358.pdf. Acesso em: 23 maio 2019.

SILVEIRA, Ronaldi Aciolli da; GOMES, Georgia Daphne Sobreira; BARROS, Indig Lindgren. Conselho Nacional de Previdência Social: a primeira década. **REGEPS**, Brasília, v. 1, n. 1, p.153-165, 2018.

SINGER, André. **Os sentidos do Lulismo: reforma gradual e pacto conservador**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

SOARES, Laura Tavares R. **Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina**. 1995. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, 1995. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.unicamp.br>. Acesso em: 16 mar. 2016.

SPOSATI, Aldaíza. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. In: RODRIGUES, Monica; COUTO, Katia Belizário (org.). **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: MDS/UNESCO, 2009, p.1-42.

STREECK, Wolfgang. Capitalismo e democracia. In: **Democracia em colapso?** São Paulo: Boitempo, 2019.

TATAGIBA, Luciana. Os protestos e a crise brasileira: um inventário inicial das direitas em movimento (2011-2016). **Sinais Sociais**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 33, p. 71-98, 2017.

TATAGIBA, Luciana. 1984, 1992 e 2013. Sobre ciclos de protestos e democracia no Brasil. **Política e Sociedade**, Florianópolis, v.13, n. 28, p.35-92, 2014.

TATAGIBA, Luciana. Conselhos Gestores de Políticas Públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 25. 2005. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000200017&lng=pt&tlng=pt. Acesso em: 02 ago. 2018.

TEIXEIRA, Andrea Maria de Paula. **Previdência Social no Brasil**: da revolução passiva à contra reforma. 2006. Tese (Doutorado em Serviço Social), Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: <https://livros01.livrosgratis.com.br/cp019693.pdf>. Acesso em: 11 out. 2018.

TEIXEIRA, Sonia Maria Fleury. Política Social e democracia: reflexões sobre o legado da seguridade social. **Caderno de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, out./dez., p. 400-417, 1985. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/csp/v1n4/v1n4a02.pdf>. Acesso em: 23 set. 2019.

TRINDADE, R. L. P. Questões ético-políticas para o trabalho profissional do/a assistente social na previdência social. *In*: SEMINÁRIO NACIONAL DE SERVIÇO SOCIAL NA PREVIDÊNCIA, 2., 2015, Brasília. **Anais** [...]. Brasília: CFESS, 2015, p. 57-64.

TONET, Ivo. **Democracia ou Liberdade?** Maceió: EDUFAL, 2007.

VASCONCELOS JUNIOR, Jorge Og de. **Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)**: uma análise da “modernização” da previdência social. 2017. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Programa de Pós-graduação em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Rio Grande do Sul, 2017. Disponível em: <https://tede2.pucrs.br/tede2/handle/tede/7597>. Acesso em: 22 nov. 2018.

VENTURA, Tiago. Democracia e participação: Inovações democráticas e trajetória participativa no Brasil. **Cad. EBAPÉ.BR**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/cebape/v14n3/1679-3951-cebape-14-03-00705.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2019.

VIEIRA, Edvaldo. **Estado e Miséria no Brasil (de Getúlio a Geisel)**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 1995.

VIEIRA, Edvaldo. **Os Direitos e a Política Social**. São Paulo: Cortez, 2004

YAZBEK, Maria Carmelita. Sistema de Proteção Social brasileiro: modelo, dilemas e desafios. *In*: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DO BPC, 1., 2010, Brasília. **Anais** [...]. Brasília: MDS, 2010. Disponível em: <http://www.mds.gov.br.pdf>. Acesso em: 15 set. 2018.

APÊNDICE A – ROTEIRO

* Característica das atas (descritiva ou propositiva).

Composição

- 1) Quem são as instituições ou entidades que compõem o conselho e como ocorreu o processo de escolha dos conselheiros?
- 2) Há rotatividade entre os representantes do governo?
- 3) No período 2011-2016, ocorreu renovação das representações da sociedade civil?
- 4) Para além dos conselheiros, quem participa das reuniões do conselho? Como ocorreu essa participação, foi espontânea ou houve algum convite?
- 5) Qual o índice de evasão das representações da sociedade e do governo nas reuniões?

Temas / processo decisório

- 6) Quais os temas indicados e/ou transformados em pauta anualmente e quais são os assuntos dominantes, internos ou externos?
- 7) Quantos e quais são os temas que fazem parte do rol de competências do CNP disposto no regimento interno?
- 8) Quem realiza a proposição dos temas?
- 9) Quem inicia o debate e quem atribui prosseguimento?
- 10) A etapa de debate é permeada por intervenções que indicam consensos ou conflitos?
- 11) Que tipo de pauta gera divergências entre governo x sociedade ou entre as representações da sociedade civil?
- 12) Quais os mecanismos de qualificação das etapas de debate e decisão que dispõem os conselheiros? Identifique, classifique e quantifique.
- 13) Ocorreram pedidos de adiamento das votações de pautas pelos conselheiros por ausência de elementos qualitativos sobre o assunto? Se sim, quantifique e problematize.
- 14) Quais temas foram transformados em grupos de trabalho (GT) para aprofundamento do estudo no período 2011-2016? Quais os resultados produzidos por estes GTs?
- 15) Qual a qualidade das deliberações do CNP? 1) forte (resoluções e prestação de contas); 2) intermediário (Aprovação); 3) fraca (moção, recomendação, encaminhamento)?

Ressonância social

- 16) Observaram-se nas atas alguma forma de articulação do CNP com os conselhos previdenciários consultivos descentralizados?
- 17) Que tipo de resposta o CNP recebeu em casos nos quais precisava de ações de órgãos governamentais ou de instituições, entidades ou empresas da sociedade civil para atuar?

Tensões políticas: projetos e práticas políticas

- 18) Os conselheiros representantes da sociedade exercem suas competências de acordo com a normativa legal ou encontram algum impeditivo por parte do governo? Ocorreu alguma menção a esta questão nas atas?
- 19) Elementos e práticas antidemocráticas como autoritarismo, corporativismo, clientelismo, uso do dinheiro público para fins privados mostram-se presentes no conteúdo das atas enquanto impeditivos ao exercício do controle social democrático no CNP?
- 20) Como se dá a relação público/privada no âmbito do CNP, especialmente, no tocante aos interesses das representações da sociedade civil?
- 21) O local em que ocorrem as reuniões é favorável a presença de cidadãos comuns da sociedade civil?

ANEXO B - FICHA TÉCNICA

| PROCESSO DECISÓRIO | | | | | | | | | | | | | |
|--|--------------|----------------|--------------------|---|--------------|--------------|----------------|-------------------|---|--|--------------------------------|---------------------|--------------------|
| PROPOSIÇÃO | | | | | DEBATE | | | | ENCAMINHAMENTO | | DECISÃO | | |
| Temas | Plenário | Nº de reuniões | Sujeito Propositor | Expositor | Qualificador | Manifestação | Sujeito Inicia | Sujeito Prossegue | Pretende deliberar | Enc. p/ Votação | Competência | Tipo de deliberação | Ressonância Social |
| Recepcionados | 2011 | | | | | | | | | | | | |
| Seminário sobre PS (ata 172) | Expediente | 01 | Governo | Governo (MPS) | Sim | Não | ---- | ---- | Sim (nomeação de representações) | Não | Sim Art. 2º, XIX do RI | Não | Interna |
| Participação na 14ª Conferência de Saúde (ata 176) | Expediente | 01 | Governo | Convidado do Conselho Nacional de Saúde | Sim | Sim | Gov., (MPS) | Empreg., CNI | Sim (nomeação de representante) | Sim | Não | Aprovação | Interna |
| Conferência Nacional de Previdência | Expediente | 01 | Sociedade | Trabalhadores em atividade (CONTAG) | Sim | Não | --- | ---- | Não (Sugestão sobre organização de uma conferência) | Não | Sim Art. 2º: I, IV e XIX do RI | Não | Interna |
| | Ordem do Dia | 01 | Governo | Governo (MPS) | Sim | Não | --- | ---- | Sim | Sim (constituição de GT para elaboração) | Sim | Encaminhamento | Interno |

| | | | | | | | | | | | | | |
|---|--------------|----|---------|--|-----|---|-------------|---------------------------|--|--|--------------------------------|--------------------|-----------|
| | | | | | | | | | | o de proposta com realização prevista para 2012) | | | |
| Quadro Geral evolução de benefícios da PS (ata 180) | Ordem do Dia | 01 | Governo | Governo (SPPS/ MPS) | Não | Não (Consta que houve esclarecimentos, mas não desenvolve | --- | ---- | Não | Não | Sim Inciso “II” e “XVII” do RI | Não | Interno |
| Avaliação Plano de Ação 2010 (gestão) | Ordem do Dia | 01 | Governo | Convidado (assessoria técnica INSS) | Não | Sim (Sem Conflitos) | Ap. Sintap | Convidado (apoio técnico) | Sim | Não | Sim Inciso “II” do RI | Não | Interno |
| Apresentação Plano de Ação 2011 (gestão) | Ordem do Dia | 01 | Governo | Convidado (assessoria técnica INSS) | Não | Sim (Sem Conflitos) | Ap. Sintap | Convidado (apoio técnico) | Não | Não | Sim Inciso “II” do RI | Não | Interno |
| Perícia Médica do INSS | Ordem do Dia | 01 | Governo | Convidados (assessoria técnica INSS e convidados externos) | Não | Sim | Empreg. CNI | MF | Sim (proposta novo modelo de perícias médicas do INSS) | Não (resistência da sociedade civil por falta de elementos para deliberar) | Sim ART.2º: VI, XVI do RI | Encaminhamento (1) | Externo 2 |

| | | | | | | | | | | | | | |
|---|--------------|----|---------|-------------------------------|-----|-----|----------------|--|---|--|------------------------------|--|-----------|
| | Ordem do Dia | 01 | Governo | Governo (INSS) | Não | Sim | Empreg. CNI | Convidado (apoio técnico INSS/DIS ART) | Sim (avaliação e proposta do novo modelo de perícias médicas do INSS) | Não | Sim | Não | Externo 2 |
| | Ordem do Dia | 01 | Governo | Governo (MPS) | Não | Sim | Trab. CONTAG | Gov. SRFB | Sim (Atualização novo modelo de perícias médicas) | Não ficou elucidado se houve deliberação. O INSS começou a implantá-lo em 2012 | Sim | Não | Externo 2 |
| Proposta Orçamentária MPS (PPA 2012-2015) | Ordem do Dia | 01 | Governo | Convidado (apoio técnico MPS) | Não | Sim | Ap. COBAP | Gov. (MPS) | Não | Não (somente apresentação proposta) | Sim Art. 2º “IV” e “V” do RI | Não | Externo 2 |
| Proposta Orçamentária PS 2012 | Ordem do Dia | 01 | Governo | Convidado (apoio técnico MPS) | Não | Sim | Trab. (Contag) | Secretário Executivo do CNP | Não | Não | Sim “IV” e “V” do RI | Não Apresentado após consolidação no Congresso | Externo 2 |

| | | | | | | | | | | | | | |
|---------------------------|-----------------|----|-----------|-------------------|-------------|-----|-----------------|---------------|-----|---|----------------|-------------------------|--------------|
| Crédito Consigna do | Ordem do Dia | 01 | Sociedade | Governo (INSS) | Sim (GT) | Sim | Trab. Contag | Gov. (MPS) | Sim | Designaç ão de novos membros para o GT; Marcação da primeira reunião; Elaboraç ão de proposta sobre o crédito consigna do | Sim IV e IX | Encaminha mentos (3) | Externo 1 |
|---------------------------|-----------------|----|-----------|-------------------|-------------|-----|-----------------|---------------|-----|---|----------------|-------------------------|--------------|

| | | | | | | | | | | | | | |
|--|--------------|----|-----------|---------------------|----------|-----|---------------------|----------------------|---------------------------------|--|-------------|--|-----------|
| | Ordem do Dia | 01 | Sociedade | Governo (INSS) | Sim (GT) | Sim | Trab. CONTAG | Ap. (SINTAPI) | Sim | Proposta Crédito Consignado | Sim IV e IX | Encaminha-mentos 1- levantamento no GT do fluxo de crédito consignado e atuação dos “pastinhaas”; 2) Encaminha-mento de Ofício do CNP para FEBRABAM, a ABBC e o Banco central fazerem-se presente nas reuniões e no GT | Externo 1 |
| | Ordem do Dia | 01 | Sociedade | Convida do (ABBC) | | Sim | Trab. (CONTAG) | Trab. (CUT) | Sim Proposta Crédito Consignado | Não | Sim IV e IX | ---- | Externo 1 |
| | Ordem do Dia | 01 | Governo | Aposentados (COBAP) | Não | Sim | Trabalha-dores (FS) | Aposentad-os (COBAP) | Sim | Recompo-sição GT crédito consigna-do e elaboraçã | Sim IV e IX | Encaminha-mentos Resolução 1.319/12 | Externo 1 |

| | | | | | | | | | | | | | |
|--------------------------------------|-----------------|----|-----------|---|-----|---------------------------|----------------|---------------------------|-----|--|------------------------------------|--------------------|--------------|
| | | | | | | | | | | o de Minuta de resolução sobre o assunto | | | |
| Seguro Acidente de Trabalho | Ordem do Dia | 01 | Governo | Convida do (assessor ia técnica MPS) | Não | Sim (Sem Conflitos) | Empreg. CNI | --- | Não | Não | Sim Art. 2º, I e IV do RI | Não | Externo 2 |
| Segurado Especial | Ordem do Dia | 01 | Sociedade | Empreg. CNA | Não | Não | ---- | ----- | Sim | Proposta de apresenta ção sobre o tema segurado especial a ser realizado pelo CNA e SINTAPI | Sim | Aprovação | Interno |
| | Ordem do Dia | 01 | Sociedade | Convida do (assessor ia técnica INSS) Trabalha dores (CONTA G) Trabalha dores (CNPA) | Não | Sim | Gov. MPS | Trabalhad ores CNPA | Sim | Entrega de lista de problema s sobre a aposenta doria do segurado especial à secretaria executiva do CNP e ao INSS | Sim Art.2º, XVI do RI | Encaminha mento | Interno |

| | | | | | | | | | | | | | |
|---|-------------------------------------|----|--------------------------|--------------------------------------|-----|---|----------------|---------------|-----|---|----------------|-----------|---------|
| | | | | | | | | | | | | | |
| Balanco de atuação das Juntas de Recursos e do Conselho de Recursos | Ordem do Dia | 01 | Governo | Convida do (CRPS) | Não | Consta citação de ocorreu manifestações, no entanto não desenvolve ator e conteúdo. | --- | ---- | Não | Não | Sim | Não | Interno |
| Revisão do teto de benefícios | Ordem do Dia | 01 | Governo | Convida do (assessoria técnica INSS) | Não | Sim | Trab. (Contag) | Ap. (SINTAPI) | Não | Não | Sim | Não | Interno |
| Mudança da reunião do CNP | Ordem do Dia | 01 | Sociedade (empregadores) | Governo (MPS) | Não | Sim (Sem Conflitos) | Trab. CUT | Gov. MDS | Sim | Mudança da reunião do CNP para a última quinta-feira do mês | Não Rotina CNP | Aprovação | Interno |
| Corte de Diárias do CNP | Manifestação durante a Ordem do Dia | 01 | Sociedade (SINTAPI) | Sociedade e (SINTAPI) | Não | Sim | Ap. SINTAPI | Gov. MDS | Não | ---- | Não Rotina CNP | ---- | Interno |

| | | | | | | | | | | | | | |
|--|-----------------|----|-----------|-----------------------|-----|--|---------------|--------------------|-----|---|-----|-----------|---------|
| Retomar o Grupo de Trabalho sobre Crédito Consignado | Outros Assuntos | 01 | Sociedade | Sociedade (COBAP) | Sim | Não | ---- | ----- | Sim | Proposta de recomposição do GT crédito consignado | Sim | Aprovação | Interno |
| CPS Piracicaba | Outros assuntos | 01 | Governo | Governo (MPS) | Não | Não (Trouxe para conhecimento a Moção nº 31 e a Carta Tirada pelo 1º Encontro de Saúde Mental e Trabalho de Piracicaba/SP) | ---- | ----- | Não | Não | Sim | Não | Interno |
| NÃO – RECEPCIONADOS | | | | | | | | | | | | | |
| DRU e desonerações | Outros Assuntos | 01 | Sociedade | Aposentados (SINTAPI) | Não | Sim | Governo (MPS) | Empregadores (CNI) | Não | Não | Sim | Não | Externo |
| Papel do CNP (consultivo x deliberativo) | Outros Assuntos | 01 | Sociedade | Trabalhadores (CUT) | Não | Sim | Governo (MPS) | Empregadores (CNI) | Não | Não | Não | Não | Interno |

| PROCESSO DECISÓRIO | | | | | | | | | | | | | |
|--|--------------|----------------|---------------------|--------------------------------|---------------------------|------------------------------|--------------------|-----------------------|------------------------|-------------------------------|---------------|---------------------|--------------------|
| PROPOSIÇÃO | | | | | DEBATE | | | | ENCAMINHAMENTO | | DECISÃO | | |
| Tema | Plenário | Nº de reuniões | Sujeito propositivo | Expositor | Mecanismo de qualificação | Manifestação | Sujeito que inicia | Sujeito que prossegue | Pretenção de deliberar | Tema encaminhado para votação | Competência | Tipo de deliberação | Ressonância social |
| Recebidos | 2012 | | | | | | | | | | | | |
| Apresentação resultados da PS de 2011 | Ordem do Dia | 01 | Governo | Gov. (MPS) | Não | Sim (Sem conflitos) | Trab. CUT | Trab. FS | Não | Não | Sim Art.2, II | ---- | Interna |
| Planejamento Estratégico do MPS 2012 | Ordem do Dia | 01 | Governo | Convidado (apoio técnico INSS) | Não | Sim (apenas questionamentos) | Trab. Contag | Ap. Sintap | Não | Não | Sim | ---- | Interna |
| Apresentação Modelo de Gestão e proposta de trabalho do CRPS | Ordem do Dia | 01 | Governo | Convidado (CRPS) | Não | Sim (apenas questionamentos) | Ap. Sintap | --- | Não | Não | Sim Art.2, II | ----- | Interno |
| Implementação do | Ordem do Dia | 01 | Governo | Convidado (apoio | Não | Consta a informação | --- | ---- | Não | Não | Sim | ----- | Externo 2 |

| | | | | | | | | | | | | | |
|---------------------------------------|------------------------|----|-----------|--|--|---|-----------|------------|-----|--|-----|-----------------------|-----------|
| novo modelo de Perícia Médica do INSS | | | | técnico INSS) | | que houve debate, mas não desenvolveu | | | | | | | |
| | Ordem do Dia | 01 | Governo | Convidado (DISART/ INSS) | Não | Sim (consta o ator, mas não o conteúdo) | Gov. SPPS | Ap. SINTAP | Não | Não | Sim | ----- | Externo 2 |
| Crédito Consignado | Expediente (Ata 182) | 01 | Governo | Gov. (MPS) | Sim (recomposição GT crédito consignado) | Não | --- | --- | Sim | Recomendação ao Banco Central | Sim | Recomendação N° 10 | Externo |
| | Ordem do Dia (ata 184) | 01 | Sociedade | - Secretário Executivo do CNP - ABBC - Gov. (INSS) | Sim (GT) | Não | --- | --- | Sim | Sim – Redução do teto máximo de juros para as operações de empréstimo consignado | Sim | Resolução nº 1.320/12 | Externo 1 |
| | Ordem do Dia (ata 185) | 01 | Governo | Convidado (ABBC) | Sim (GT) | Sim | Gov. SPPS | Ap. COBAP | Não | Não | Sim | Não | Externo 1 |

| | | | | | | | | | | | | | |
|---|------------------------|----|-----------------|------------------------------------|----------|--|---------------|--------------------|---|--|-----|---------------------|-----------|
| | Ordem do Dia (ata 186) | 01 | Governo | Governo (MPS) | Sim (GT) | Sim | Trab. FS | Gov. INSS | Não | Não | Sim | Não | Externo 1 |
| | Ordem do Dia (ata 187) | 01 | Governo | Governo (MPS) Convidado (ANEPS) | Sim (GT) | Sim | Banco Central | Trab. CONTAG | Sim Apreciação de Resolução | Não | Sim | Não | Externo 1 |
| | Ordem do Dia (ata 188) | 01 | | | Sim (GT) | Sim | ABBC | Empreg. CNT | Sim | Sim | Sim | Resolução 1321/12 | Externo 1 |
| | Ordem do Dia (Ata 189) | 01 | Governo | Aposentados (COBAP) | Sim (GT) | Sim | Governo (MPS) | Convidado FEBRABAN | Sim -Apreciar a sugestão de alterar a IN N° 28 do INSS | Não | Sim | Encaminhamento | Externo 1 |
| Desoneração da Folha | Ordem do Dia (Ata 186) | 01 | Sociedade | Governo (MPS) | Não | Sim, mas não consta o conteúdo somente ordem de manifestação | Governo MF | Ap. COBAP | Não | Não | Sim | Não | Interno |
| O papel dos Conselhos de Previdência Social | Ordem do Dia (Ata 188) | 01 | Sociedade (CUT) | Governo (MPS) | Não | Sim | Ap. COBAP | Trab. CUT | Sim | Sim - Contar com a participação dos CPS; - Realizar reuniões descentralizadas; | Sim | Encaminhamentos (7) | Interno |

| | | | | | | | | | | | | | |
|------------------------|------------------------|----|---------|---------------|-----|-----|---------------|-------------|-----|---|-----|----------------------|---------|
| | | | | | | | | | | - Avaliar a atuação do CNP; - Realizar reuniões por videoconferência; - Promover a capacitação dos conselheiros. | | | |
| | Ordem do Dia (Ata 189) | 01 | Governo | Governo (MPS) | Não | Sim | Trab. CONT AG | Trab. CUT | Sim | Sim - Realização de conferências regionais de PS - Seminário preparatório para a conferência Nacional de PS. - Composição de GT. | Sim | Encaminha-mentos (3) | Interno |
| Projeto Conferência de | Ordem do Dia (Ata 190) | 01 | Governo | Governo (MPS) | Não | Sim | Trab. CUT | Empreg. CNA | Sim | Sim - Criação de GT; | Sim | Encaminha-mentos (2) | Interno |

| | | | | | | | | | | | | | |
|--|---------------------------|----|---------|---------------------------------------|-----|---------------------------|--------------|--------------|-----|--|----------------|----------------|-----------|
| Previdência Social | | | | | | | | | | - Definição de comissão organizadora; | | | |
| Seguro Acidente de Trabalho | Ordem do Dia (Ata 187) | 01 | Governo | Convidado (apoio técnico DISART/INSS) | Não | Sim (Sem conflitos) | Trab. Contag | --- | Não | Não | Sim | Não | Externo 2 |
| Apresentação do Sistema Integrado de Benefícios – SIBE/BPC | Ordem do Dia (Ata 189) | 01 | Governo | Governo (MPS) | Não | Sim (Sem conflitos) | Trab. CONTAG | Trab. CUT | Não | Não | Sim | Não | Interno |
| Apresentação sobre o Sistema Estratégico da DATAPREV | Ordem do Dia (Ata 190) | 01 | Governo | Convidado (DATAPREV) | Não | Sim | Trab. CONTAG | Trab. CUT | Sim | Sim - Garantia Orçamentária para o funcionamento | Sim | Encaminhamento | Interno |
| Sistema E-recursos | Ordem do Dia (Ata 190) | 01 | Governo | Convidado (DATAPREV) | Não | Sim (Não consta conteúdo) | Ap. COBAP | Trab. CONTAG | Não | Não | Sim | Não | Interno |
| Apresentação calendário do colegiado | Outros Assuntos (Ata 190) | 01 | Governo | Gov. (MPS) | Não | Não | --- | ---- | Sim | Sim (aprovação do calendário) | Não Rotina CNP | Aprovação | Interno |

| | | | | | | | | | | | | | |
|--|------------------------|----|----------------------------|--------------------------|-----|-----|------|-----|-----|-----|-----|-----|---------|
| do CNP 2013 | | | | | | | | | | | | | |
| NÃO – RECEPCIONADOS | | | | | | | | | | | | | |
| Renúncia Fiscal no setor automotiv o | Outros Assunt os | 01 | Trabalha dores (CUT) | Trabalhad ores CUT | Não | Não | ---- | --- | Não | Não | Sim | Não | Externo |

| PROCESSO DECISÓRIO | | | | | | | | | | | | | |
|--|----------------------|--------------------------------|------------------------------------|-----------------------|--|--------------------------|-----------------------------------|--|-------------------------------|---|-------------------------|--------------------------------|------------------------------------|
| PROPOSIÇÃO | | | | | DEBATE | | | | ENCAMINHAMENTO | | DECISÃO | | |
| Temas | Plenári o | Nº de reuni ões | Sujeito proposit or | Exposit or | Mecanism o de qualificaçã o | Manifest ação | Sujeito que inicia | Sujeit o que prosse gue | Pretende deliberar | Tema encaminha do para votação | Competê ncia | Tipo de deliberação | Resson ância Social |
| Recepção nados | 2013 | | | | | | | | | | | | |
| 3º Encontro Ibero American o sobre pessoas idosas (ata 193) | Expedi ente | 01 | Governo | convida do | Sim | Não | --- | --- | Sim (representa ções) | Não | Não | Não | Interno |
| Nomeação de representa ções para Comissão | Inform e | 01 | Sociedad e | Gov. MPS | Sim | Não | --- | --- | Sim | Sim | Não | Aprovação | Interno |

| | | | | | | | | | | | | | |
|---|--------------|----|---------|-----------|-----|---|-----|---------|---|--|----------------|----------------|---------|
| Nacional de População e Desenvolvimento - CNPD | | | | | | | | | | | | | |
| Apresentação resultados do RGPS 2012 (Ata 192) | Ordem do Dia | 01 | Governo | Gov. MPS | Não | Não | --- | ---- | Não | Não | Sim | Não | Interno |
| Proposta de agenda dos planos transversais anuais (Ata 191) | Expediente | 01 | Governo | Gov. MPS | Não | Não | --- | ---- | Sim (sugeriu-se a apropriação do tema pelos conselheiros) | Não | Sim Art.2, III | Não | Interno |
| “EFD Social” | Ordem do Dia | 01 | Governo | Gov. SRFB | Não | Consta a ordem mas não o conteúdo da manifestação | CUT | CONT AG | Sim | Sim (sugeriu-se que fosse transformado em ponto de pauta da próxima reunião para maior qualificação dos conselheiros sobre o tema) | Sim | Encaminhamento | Interno |

| | | | | | | | | | | | | | |
|---|--------------|----|-----------|--------------------------------------|-----|---|-------------------|-------------|----------------------------|---|-----|----------------|-----------|
| Aposentadoria da Pessoa c/ deficiência (LC 142) | Ordem do Dia | 01 | Gov. | Convidado (apoio técnico MPS e INSS) | Não | Sim | Ap. Sindinapi | Trab. CUT | Não (apresentação) | Não | Sim | Não | Interno |
| Proposta Orçamentária MPS (ata 198) | Ordem do Dia | 01 | Sociedade | Convidado (apoio técnico MPS) | Não | Consta manifestações, mas não desenvolve o conteúdo do debate | Empreg. CNM | Gov. INSS | Sim (requisição sociedade) | Não (tema foi pautado após o envio da PLOA ao Congresso Nacional) | Sim | Não | Externo 2 |
| Desoneração da Folha e impactos (ata 194) | Expediente | 01 | Sociedade | Gov. MPS | Não | Consta manifestações, mas não desenvolve o conteúdo do debate | Aposentados COBAP | Trab. FS | Não | Não (apresentação de dados) | Sim | Não | Interna |
| Renúncias Previdenciárias (ata 198) | Ordem do Dia | 01 | Sociedade | Convidado (apoio técnico SRFB) | Não | Consta manifestações, mas não desenvolve o conteúdo do debate, descrevendo apenas pontos discutidos | Trab. CONTAG | Empreg. CNI | Sim | Sim (encaminhamento de portaria conjunta do MPS e MF aos conselheiros sobre a temática) | Sim | Encaminhamento | Externo 2 |

| | | | | | | | | | | | | | |
|---|------------|----|-----------|-------------|----------|--|-----------------------|---------------|--|--|-----|---------------------|---------|
| Mudança composição do CNP” (Ata 191, 192, 194) | Expediente | 01 | Sociedade | Gov. MPS | Sim (GT) | Sim | Empregadores (CNT) | Gov. (MPS) | Sim | Sim - Criar GT para repensar a composição do CNP; - Ampliar a participação das representações da sociedade via legislação e submeter a aprovação do Pleno do CNP; | Sim | Encaminhamentos (2) | Interno |
| | Expediente | 01 | Sociedade | Gov. MPS | Sim (GT) | Consta manifestação, mas não o conteúdo | Empregadores (CNT) | Trab. UGT | Não (Apresentação da minuta de composição do CNP para ser deliberada em reunião do CNP) | Não | Sim | Não | Interno |
| | Expediente | 01 | Governo | Gov. MPS | Sim (GT) | Consta manifestação, mas não descreve nem identifica o ator | --- | ---- | Não | Não | Sim | Não | Interno |

| | | | | | | | | | | | | | |
|--|--------------|----|---------|------------------------------|---|--|------------|-------------|---|---|-----|--|---------|
| | Ordem do Dia | 01 | Governo | Gov. MPS | Sim (GT) | Consta manifestação, mas não descreve o conteúdo | Ap. SINDAP | Empreg. CNI | Sim (deliberação sobre recomposição do CNP e ampliação das Vagas dos representantes da sociedade civil) | Sim | Sim | Aprovação da Minuta de projeto de Lei | Interno |
| Projeto Conferência de Previdência Social (Ata 191, 192, 193, 197) | Expediente | 01 | Governo | - Gov. MPS - Trab. CONTAG | Sim Comissões | Não | ---- | ---- | Sim | Sim - Incluir o item na ordem do dia; - Deliberar os ajustes na proposta da conferência | Sim | Encaminhamentos (2) | Interno |
| | Ordem do Dia | 01 | Governo | Trab. (CONTAG) | Sim 04 comissões (Articulação e Imobilização, Comissão Executiva, Comissão Científica e | Sim | Gov. MPS | Empreg. CNF | Sim | Sim - Ajustes na proposta original do projeto conferências - Elaboração de calendário | Sim | - Aprovação - Encaminhamentos (3) | Interno |

| | | | | | | | | | | | | | |
|--|-----------------|----|---------|-----------------------|------------------------------|-----|--------------|---------------------|-----|---|-----|------------------------|---------|
| | | | | | Comunicaç ão | | | | | com as datas das conf. Regionais (deverão ser no 2º semestre de 2013); - Elaborar proposta de regimento e decreto; - Definir data para a conferência nacional. | | | |
| | Expedi ente | 01 | Governo | Trab. (CONT AG) | Sim (GT conferência s) | Não | ---- | ---- | Sim | Não (sugestão de deliberar no mês de abril) | Sim | Não | Interno |
| | Ordem do Dia | 01 | Governo | Trab. (CONT AG) | Sim (GT conferência s) | Sim | Gov. INSS | Trab. CONT AG | Sim | Sim - Adiamento da conferência nacional; - Revitalizaç ão conselhos de previdência descentraliz ados | Sim | Encaminha mento (2) | Interno |

| | | | | | | | | | | | | | |
|---|--------------|----|---------|--|---|---|--------------|------------|---|---|-----|-----|-----------|
| | Expediente | 01 | Gov. | Convidado (UnB); Convidado (apoio técnico INSS). | Sim - Projeto de Capacitação dos conselheiros da PS | Sim | Trab. Contag | Ap. COB AP | Não | Não (apresentação do projeto de capacitação dos conselheiros) | Sim | Não | Interno |
| | Ordem do Dia | 01 | Gov. | Convidado (apoio técnico SPPS/MPS) | Sim - GT - Videoconferência | Sim Consta manifestações e o conteúdo, mas em forma de descrição sem distinção por ator | Empreg. CNT | Gov. MPS | Sim Aprovação do Regimento Interno da Conferência Nacional de PS; * definições da conferência | Não (necessidade de alterações) | Sim | Não | Interno |
| Apresentação sobre a nota técnica 07-2013 – Sistema Nacional de Participação Social | Ordem do Dia | 01 | Governo | Convidado (SG/PR) | Não | Não | ---- | ---- | Não | Não | Sim | Não | Externo 2 |
| Minuta de recriação do Conselho Nacional de | Informe | 01 | Governo | Gov. MPS | Não | Sim | CNM | COB AP | Não | Não | Sim | Não | Externo 2 |

| | | | | | | | | | | | | | |
|--|--------------|----|-----------|--------------------------------|-----|--|-------------|-----------|-----|------------------------------|-----|-----|--|
| Seguridade Social | | | | | | | | | | | | | |
| FAP (Apresentação) | Ordem do Dia | 01 | Sociedade | Gov. MPS | Não | Sim Consta manifestação e ordem, mas não o conteúdo | Empreg. CNI | Trab. CUT | Não | Não | Sim | Não | Interno |
| Apresentação cadastro de Comunicação de Acidente do Trabalho – CAT (Ata 192) | Ordem do Dia | 01 | Governo | Gov. (MPS) | Não | Consta manifestação e ordem, mas não o conteúdo | FS | --- | Não | Não | Sim | Não | Externo 2 (apresentação de mudança na legislação) |
| Educação Previdenciária (Ata 192) | Ordem do Dia | 01 | Governo | Convidado (apoio técnico INSS) | Não | Consta manifestação e ordem, mas não o conteúdo | FS | COB AP | Não | Não | Sim | Não | Interno (apresentação resultados) |
| Inclusão Previdenciária (Ata 192) | Ordem do Dia | 01 | Governo | Gov. MPS | Não | Consta manifestação e ordem, mas não o conteúdo | SINTAPI | CONT AG | Não | Não | Sim | Não | Interno (apresentação de dados estatísticos) |
| | Ordem do Dia | 01 | Gov. | Empreg. CNA | Não | Não | ---- | ----- | Sim | Não Em virtude do horário | Sim | Não | Interno |

| | | | | | | | | | | | | | |
|--|--------------|----|---------|--------------------------------|-----|---|----------|-------------|--------------------|---|-----|---------------------|-----------|
| | | | | | | | | | | sugestão de apreciação na próxima reunião | | | |
| Nexo técnico epidemiológico previdenciário (NTEP) – saúde do trabalhador (ata 195) | Ordem do Dia | 01 | Governo | Convidado (apoio técnico MDS) | Não | Consta manifestação e ordem, mas não o conteúdo | Gov. MF | Empreg. CNI | Sim | Sim - Manifestação favorável a atualização do NTEP; - Proposta do governo; - Proposta para elaboração de resolução; - Aperfeiçoamento do CAT; - Criação de GT. | Sim | Encaminhamentos (5) | Externo 1 |
| Políticas Previdenciárias de Saúde e Segurança do Trabalhador | Ordem do Dia | 01 | Governo | Convidado (apoio técnico INSS) | Não | Não conta o conteúdo do debate | Trab. FS | Empreg. CNI | Não (apresentação) | Não | Sim | Não | Externo 2 |

| | | | | | | | | | | | | | |
|---|-----------------|----|---------|---|---|---|-------------|---|--------------------|---|----------------|----------------|---------|
| Reabilitação profissional (Ata 200) | Ordem do Dia | 01 | Governo | Convidados (apoio técnico do INSS e do MPS) | Videoconferência com gerências executivas | Não se sabe se houve conflitos; descrição das manifestações por tópicos | Trab. FS | Empreg. CNI | Não (apresentação) | Não | Sim | Não | Interno |
| Impactos dos Acidentes de Trânsito na PS | Ordem do Dia | 01 | Governo | Gov. MPS | Não | Sim | Ap. SINTAPI | Convidado (Polícia Rodoviária Estadual) | Não | Não (assunto técnico – almeja retomar o debate) | Sim | Não | Interno |
| Modificação na legislação (EC 72; LC 142; MP 619) | Informe | 01 | Governo | Gov. MPS Trab. CONT AG | Não | Não | --- | ---- | Não | Não | Sim | Não | Interno |
| Ofício CPS – gerência executiva Itabuna | Ordem do Dia | 01 | Governo | Gov. MPS | Não | Manifestação, mas sem conflitos | Trab. FS | Trab. CUT | Sim | Sim (rediscussão da ampliação legal da representação nos conselhos previdenciários) | Sim | Encaminhamento | Interno |
| Cronograma | Outros assuntos | 01 | Governo | Gov. MPS | Não | Sim | CNI | ---- | Sim | Deliberação do cronograma | Não Rotina CNP | Aprovação | Interno |

| | | | | | | | | | | | | | |
|---|-----------------|-----------------------|---------------------------------|------------------|----------------------------------|---|---------------------------|------------------------------|---------------------------------|--------------------------------------|--------------------|----------------------------|---------------------------|
| reuniões do CNP | | | | | | | | | | das reuniões 2014 | | | |
| Não - recepcionados | | | | | | | | | | | | | |
| Desapossamento | Outros assuntos | 01 | Rep. da Sociedade (aposentados) | Sintapi | Não | Não | ---- | ---- | Não | Não | Sim | ---- | Externo |
| PROCESSO DECISÓRIO | | | | | | | | | | | | | |
| PROPOSIÇÃO | | | | | DEBATE | | | | ENCAMINHAMENTO | | DECISÃO | | |
| Temas | Plenário | Nº de reuniões | Sujeito proponente | Expositor | Mecanismo de qualificação | Manifestação | Sujeito que inicia | Sujeito que prossegue | Pretenção de deliberação | Tema encaminhado para votação | Competência | Tipo de deliberação | Ressonância Social |
| Recepcionados | 2014 | | | | | | | | | | | | |
| Boletim Estatístico da Previdência Social | Expediente | 01 | Governo | Governo (MPS) | Não | Consta a realização de discussão, mas não descreve o conteúdo | Trab. (CONTAG) | Ap. (SINTAPI) | Não | Não | Sim Art.2, II e XI | Não | Interno |
| Fórum Interconselhos | 1) Informe | 04 | Governo | Governo | Sim | Não | ----- | ----- | Sim | Nomeação de | Não | Encaminhamento | Externa 2 |

| | | | | | | | | | | | | | |
|--|-----------------------|----|---------|-------------------------------|-----|---|---------------|----------------|-----|----------------------------|--------------------|-----------|-----------|
| | 2) Ordem do Dia | | | | | | | | | representações | | Aprovação | |
| Comissão Nacional de População e Desenvolvimento - CNPD | Ordem do Dia | 01 | Governo | Governo | Sim | Não | ---- | ----- | Sim | Nomeação de representações | Não | Aprovação | Interna |
| IV Conferência Nacional de Saúde do Trabalhador | Ordem do Dia | 01 | Governo | Governo | Sim | Não | ---- | ----- | Sim | Nomeação de representações | Não | Aprovação | Externo 2 |
| Apresentação resultados do RGPS 2013 | Ordem do Dia | 01 | Governo | Convidado (Apoio Técnico MPS) | Não | Sim | Ap. (COBAP) | Ap. (SINTAPI) | Não | Não | Sim Art.2, II e V | Não | Interna |
| Síntese dos dados de integração do cadastro do INSS com a CEF e vice-versa | Ordem do Dia | 01 | Governo | Governo (INSS) | Não | Descrição de que foi aberto o debate. Não consta conteúdo | Empreg. (CNI) | Trab. (CONTAG) | Não | Não | Sim Art.2, II | Não | Interna |
| Anuário Estatístico da Previdência Social | Ordem do Dia | 01 | Governo | Convidado | Não | Sim | Empreg. (CNI) | Trab. (CONTAG) | Não | Não | Sim Art.2, II e XI | Não | Externo 2 |
| Resultado Licitação da Folha de Pagamento de novos | Ordem do Dia | 01 | Governo | Governo (INSS) | Não | Não Questões pontuadas | Trab. FS | Trab. CONTAG | Não | Não | Sim Art.2, II e V | Não | Externo 2 |

| | | | | | | | | | | | | | |
|---|--------------|----|---------|---|-----|------------------------------|---------------|-------------|-----|-----------------------------------|-----------------|----------------|-----------|
| benefícios do INSS | | | | | | | | | | | | | |
| Novos acordos de Previdência Social com o Canadá e a França | Ordem do Dia | 01 | Governo | Governo (apoio técnico DRGPS – MPS) | Não | Não Questões pontuadas | Ap. SINTAPI | ---- | Não | Não | Sim | Não | Externo 2 |
| “E-Social” | Ordem do Dia | 01 | Governo | Convidados (apoio técnico – MPS/RFB/MT E) | Não | Descrição do conteúdo | Empreg. (CNF) | Trab. (CUT) | Sim | Proposta aperfeiçoamento E-social | Sim Art. II, VI | Encaminhamento | Externa 1 |
| Perfil dos beneficiários do INSS e do RGPS | Expediente | 01 | Governo | Governo | Não | Não | Não | Não | Não | ----- | Sim Art.2, XI | Não | Interna |
| | Ordem do Dia | 01 | Governo | Governo | Não | Sim Descrição do Conteúdo | Gov. | Trab. | Não | ----- | Sim Art.2, XI | Não | Interno |
| Aposentadoria da Pessoa c/ deficiência (LC 142) | Ordem do Dia | 01 | Governo | Convidado (apoio técnico SPPS/ MPS) | Não | Sim Descrição do conteúdo | 1- Gov. | 1- Ap. | Não | Não | Sim Art. II, VI | Não | Externa 2 |

| | | | | | | | | | | | | | |
|---|--------------|----|-----------|--------------------------------|----------------------------|---|-------------------|-------------------|-----|---|-----------------------|-----------|-----------|
| | Ordem do Dia | 01 | Governo | Governo | Não | Sim Descrição do Conteúdo | 2- Gov. (INSS) | 2- Gov. (IPEA) | Não | Não | Sim Art. II, VI | Não | Externa 2 |
| Proposta Orçamentária do MPS/ PLOA 2015 | Ordem do Dia | 01 | Governo | Governo | Não | Sim | Ap. (COBAP) | Trab. (CUT) | Sim | Sim Aprovação da proposta orçamentária 2015 pelo plenário do CNP | Sim Art.2, inc. IV | Resolução | Externa 1 |
| Desoneração da Folha | Ordem do Dia | 01 | Sociedade | Governo (MPS) | Não | Sim | Ap. | Gov. | Não | Não | Sim Art. 2, XIII | Não | Externo 2 |
| Crédito Consignado | Ordem do Dia | 01 | Sociedade | Convidado (Apoio Técnico INSS) | Sim (grupo de trabalho) | Sim | Ap. (COBAP) | Emp. (CNF) | Não | Não | Sim Art.2, inc.VI | Não | Externo 1 |
| Crédito consignado online | Ordem do Dia | 01 | Governo | Governo | Sim (grupo de trabalho) | Descrição do Conteúdo, não consta conflitos | Ap. (COBAP) | Não | Sim | Não | Sim Art.2, inc.VI | Não | Externo 2 |
| Proposta de Expansão das parcelas de 60 para 72 meses do prazo de pagamento das operações de crédito consignado | Ordem do Dia | 01 | Governo | Governo | Não | Descrição de conteúdo sem expor conflitos apesar de votos contrários na resolução por parte | Trab. (CUT) | Trab. (CONTAG) | Sim | Operações de crédito consignado | Sim Art.2, inc. VI | Resolução | Externo 1 |

| | | | | | | | | | | | | | |
|---|-----------------|----|-------------|---|-------------------------------|---|----------------------|--------------------|-----|---|-------------------------|--|--------------|
| | | | | | | dos trabalhado -res | | | | | | | |
| Revitalizaçã o conselhos de previdência social | Informe | 01 | Govern o | Governo | Sim (grupo de trabalho) | Sim | Trab. (CUT) | Emp. (CNA) | Não | Não | Sim | Não | Externo 1 |
| | Ordem do dia | 01 | Govern o | Governo | Sim (grupo de trabalho) | Sim | Emp. (CNF) | Trab. (FS) | Sim | Propostas de ações para revitalizaçã o dos conselhos | Sim Art.2, VI | Encaminha mento; | Externo 1 |
| Decreto nº8.243/14 – Sistema e Política Nacional de Participação Social | Ordem do Dia | 01 | Govern o | Convidad o | Não | Sim | Trab. (UGT) | Empreg. (CNC) | Sim | 1) Transforma ção do tema em ordem do dia; 2) Recomenda ção dirigida a câmara dos deputados | Sim Art.2, V | Sim Aprovação – transformaçã o em ordem do dia; Resolução | Externo 1 |
| Políticas de prevenção de acidentes de trabalho | Ordem do Dia | 01 | Govern o | Governo | Não | Não | --- | ---- | Não | Não | Sim Art.2, inc.VI | Não | Externo 2 |
| FAP | Ordem do Dia | 02 | Govern o | 1) Convidad o (apoio técnico – DPSSO/ | Sim (grupo de trabalho) | 1) Sim (dificulda de de compreen | 1 - Trab. (FS) | 1 - Trab. (CUT) | Sim | Proposta de criação GT | Sim Art.2, inc.VI | Encaminha mento | Externo 1 |

| | | | | | | | | | | | | | |
|--|--------------|----|-----------|-----------------|-----|--|---------------|-------------|-----|----------------------------|----------------|----------------|---------|
| | | | | MPS) | | são do tema) | | | | Proposta de Mudança no FAP | | | |
| Impactos dos Acidentes de Trabalho na PS | Ordem do dia | 01 | Governo | Convidado | Não | Descrição da ordem de manifestação, sem o conteúdo | Gov. | Trab. | Sim | Não | Sim | Encaminhamento | Interno |
| Mudança no tempo de duração das reuniões | Ordem do Dia | 02 | Sociedade | Ap. (SINTAP I) | Não | Sim | Gov. | Trab. | Sim | ---- | Não Rotina CNP | Encaminhamento | Interno |
| Cronograma reuniões do CNP | Ordem do Dia | 01 | Governo | Governo | Não | Não | ---- | ----- | Sim | Cronograma das reuniões | Não Rotina CNP | Aprovação | Interno |
| Seminário Internacional: Sistema de Seguros contra acidentes de trabalho no Brasil e na Itália | Informe | 01 | Governo | Governo | Não | Não | ---- | ----- | Não | Não | Sim | Não | Interna |
| Demonstrativo de crédito de benefícios | Informe | 01 | Governo | Governo (INSS) | Não | Sim | Empreg. (CNF) | Gov. (INSS) | Não | Não | Sim Art.2, XIV | Não | Externo |
| Programa de Proteção ao Emprego | Informe | 01 | Sociedade | Ap. (SINDIN AP) | Não | Não | ----- | ----- | Não | Não | Sim | Não | Externo |
| Consulta Pública – | Informe | 01 | Governo | Governo (INSS) | Não | Não | --- | ---- | Não | Não | Sim | Não | Externo |

| | | | | | | | | | | | | | |
|---|--------------|----|-----------|------------------|-----|---|-------------|---------------|-----|---|----------------------|----------------|-----------|
| reabilitação profissional | | | | | | | | | | | | | |
| | Ordem do Dia | 01 | Governo | Gov. (INSS) | Não | Sim Descrição das questões sobre o que se debateu sem distinção por segmento | Ap. (COBAP) | Empreg (CNI). | Sim | Sim Discussão com a base de propostas para aperfeiçoamento sobre a Reabilitação Profissional | Sim Art.2, inc.VI | Encaminhamento | Externo 2 |
| Regulamentação do Benefício Assistencial para portuários | Informe | 01 | Governo | Governo | Não | Não | ---- | ---- | Não | Não | Sim | Não | Externo |
| Reuniões Conselhos de PS (SP, Curitiba e DF) | Informe | 01 | Governo | Governo | Não | Não | ---- | ----- | Não | Não | Não Rotina CPS | Não | Interno |
| Moção CPS/ Itajaí/RS sobre a contratação de peritos médicos e pessoal pelo INSS | Informe | 01 | Governo | Governo | Não | Não | ---- | ----- | Não | Não | Sim | Não | Interno |
| Projeto Educação | Informe | 01 | Convidado | Convidados (AEF) | Não | Não | Não | Não | Não | Não | Sim | Não | Externo |

| | | | | | | | | | | | | | |
|--|-----------------|----|-----------|----------------------|-----|--------------------|------|------|-----|-----|-----|-----|---------|
| Financeira para Aposentados | | | | Brasil/ Flow Brasil) | | | | | | | | | |
| Protocolo de documento na Secretaria Executiva do CNP assinado pelos trabalhadores em atividade e aposentados e pensionistas contra o sistema ECO. | Expediente | 01 | Sociedade | Ap. (COBAP) | Não | Sim | Gov. | ---- | Não | Não | Sim | Não | Interno |
| NÃO – RECEPCIONADOS | | | | | | | | | | | | | |
| Seguridade Social e os impactos da desoneração | Outros assuntos | 01 | Sociedade | Trab. (CUT) | Não | Não ocorreu debate | --- | ---- | Sim | Não | Sim | Não | Interno |

| PROCESSO DECISÓRIO | | | | | | | | | | | | | |
|---|--------------|----------------|--------------------|---------------|---------------------------|---------------|--------------------|-----------------------|--------------------|-------------------------------|---------------------|---------------------|--------------------|
| PROPOSIÇÃO | | | | | DEBATE | | | | ENCAMINHAMENTO | | DECISÃO | | |
| Temas | Plenário | Nº de reuniões | Sujeito proponente | Expositor | Mecanismo de qualificação | Manifestações | Sujeito que inicia | Sujeito que prossegue | Pretende deliberar | Tema encaminhado para votação | Competência | Tipo de deliberação | Ressonância Social |
| Recepcionados | 2015 | | | | | | | | | | | | |
| Medidas Provisórias que tratam sobre pensão, auxílio doença e seguro defeso para o pescador artesanal (ata 213) | Ordem do Dia | 01 | Governo | Governo (MDS) | Não | Sim | Gov. MDS | Trab. FS | Não | Não | Sim Art.2, VI do RI | Não | Externa 2 |
| Anuário Estatístico de Acidentes | Ordem do Dia | 01 | Governo | Convidado | Não | Sim | Emp. CNI | Trab. FS | Não | Não | Sim Art.2, V | Não | Externa 2 |

| | | | | | | | | | | | | | |
|---|-----------------|----|-------------|---|-------------|-----|-------------|-------------|-----|-----|--|--------------------|---------|
| de Trabalho AEAT – 2013 (ata 213) | | | | (apoio técnico do MDS) | | | | | | | | | |
| Apresentaç ão sobre o Perfil de Participaçã o da Mulher no âmbito do RGPS (ata 214) | Ordem do Dia | 01 | Govern o | Convida do (apoio técnico do MDS) | Não | Sim | Gov. MPS | Trab. FS | Não | Não | Sim Art. 2, VI do Regimen to | Não | Interno |
| Socializaçã o de participaçã o no CNS (ata 214) | Ordem do Dia | 01 | Govern o | Gov. DPSSO/ MPS | Sim | Não | --- | ---- | Não | Não | Não | Não | Interno |
| Reativação dos Conselhos | Inform e | 01 | Govern o | MPS | Sim (GT) | Não | -- | --- | Não | Não | Sim | Não | Interno |
| Situação dos Conselhos de Previdência | Inform e | 01 | Govern o | MPS | Sim (GT) | Sim | COBAP | SINDN AP | Sim | Sim | Não Rotina CPS | Encaminha mento | Interno |
| Portaria MPS nº 116/15 pagamento calamidade pública (Boca do Acre/AM) | Inform e | 01 | Govern o | MPS | Não | Não | -- | --- | Não | Não | Sim | Não | Interno |
| Nomeação de Titular | Inform e | 01 | Govern o | Governo (MDS) | Sim | Não | --- | --- | Sim | Sim | Não | Aprovação | Interno |

| | | | | | | | | | | | | | |
|--|--------------|-----------|---------------|-------------------|-----|-----|-------------|------------|---|-----|-----|-----------------------------------|---------|
| para o CNPD (ata 213) / Participação no CNPD (ata 214) | | | | | | | | | Nomeação de representações | | | | |
| Informe | 01 | Sociedade | CNI SINDNA PI | Sim | Não | -- | --- | Não | Não | Não | Não | Não | Interno |
| Ofício 21 do COBAP | Informe | 01 | Sociedade | COBAP | Não | Não | -- | --- | Não | Não | Não | Não | Interno |
| Abertura de agências e contratação de servidores | Informe | 01 | Sociedade | SINDNA PI | Não | Sim | MPS | ---- | Sim | Sim | Sim | Encaminhamento | Interno |
| Política de salário mínimo | Informe | 01 | Sociedade | UGT | Não | Não | -- | --- | Não | Não | Sim | Não | Interno |
| Apresentação sobre estratégia de definição e implementação da participação social no processo de elaboração do PPA 2016/2019 (ata 214) | Ordem do Dia | 01 | Governo | Convidado (SR-PR) | Não | Não | -- | --- | Sim - Deliberar indicação para o fórum interconselho PPA; - Aprovar representação | Sim | Sim | - Encaminhamento; - Aprovação. | Interno |
| Fórum Participa Brasil PPA 2016-2019 | Ordem do Dia | 01 | Governo | UGT | Sim | Sim | Empreg. CNM | Trab. CNPA | Não | Não | Não | Não | Interno |
| | Ordem do Dia | 01 | Governo | Convidado (SR/PR) | Sim | Não | --- | --- | Não | Não | Não | Não | Interno |

| | | | | | | | | | | | | | |
|---|--------------|----|---------|--------------------------------|-----|---------------------|-----------|-------------|--|-----|-----|-----------------------------------|-----------|
| (ata 215, 216) | | | | | | | | | | | | | |
| Gestão da Previdência (ata 215) | Ordem do Dia | 01 | Governo | Convidado (INSS) | Não | Sim (sem conflitos) | Gov. MPS | Empreg. CNI | Sim - Visita a órgãos da PS (INSS e Dataprev; | Sim | Sim | Encaminhamento | Interno |
| Estudo do Quadro de Pessoal do INSS (ata 215, 216) | Ordem do Dia | 01 | Governo | Convidado (INSS) | Não | Sim | Trab. CUT | Empreg. CNC | Sim - Elaboração de Moção sobre a necessidade de novo concurso público | Sim | Sim | Encaminhamento Moção nº 14 | Externo 1 |
| Boletim sobre o perfil de afastamento homens/mulheres /gênero (ata 215) | Ordem do Dia | 01 | Governo | Gov. DPSSO/ SPPS Empreg. CNI | Não | Não | --- | --- | Não | Não | Sim | Não | Interno |
| Plano de Ação do INSS e do MPS que trata do RGPS (ata 216) | Ordem do Dia | 01 | Governo | Convidado (apoio técnico INSS) | Não | Sim (Sem conflitos) | INSS | Trab. FS | Não | Não | Sim | Não | Interno |
| Comissão Tripartite de Saúde e | Informe | 01 | Governo | Governo (MPS) | Sim | Não | --- | --- | Sim | Sim | Sim | Encaminhamento | Interno |

| | | | | | | | | | | | | | |
|--|--------------|----|-----------|-------------------|----------|--|-------------|----------|---|-------------------|-----|--|-----------|
| Segurança no Trabalho | | | | | | | | | | | | | |
| FAP (ata 214, 216, 217, 218, 220, ata extraordinária nº 2) | Ordem do Dia | 01 | Governo | Gov. SPPS/ MPS | Não | Sim | Empreg. CNI | Trab. FS | Sim - Reconstituição do GT FAP | Sim | Sim | Encaminhamento | Interno |
| | Informe | 01 | Governo | Governo (MPS) | Sim (GT) | Não | --- | --- | Não | Não | Sim | Não | Externo |
| | Informe | 01 | Governo | Governo (MPS) | Sim | Não | --- | --- | Não | Não | Sim | Não | Externo |
| | Informe | 01 | Governo | Governo (MPS) | Sim | Não | --- | ---- | Sim | Sim | Sim | Encaminhamento | Externo |
| | Ordem do Dia | 01 | Governo | Convitado | Sim | Manifestações, mas sem descrição do conteúdo | CUT | CNI | Não | Não | Sim | Não | Externo 1 |
| | Informe | 01 | Governo | MPS | Sim | Não | --- | --- | Sim Reunião extraordinária para deliberar sobre o FAP | Sim | Sim | Aprovação | Externo |
| | Ordem do Dia | 01 | Governo | MPS | Sim (GT) | Sim | FS | CUT | Sim (07 propostas) | Sim (01 proposta) | Sim | Fator Acidente de Prevenção – FAP (Resolução nº 1.327 de 24/09/15) | Externo 1 |
| Crédito consignado (ata 216 e | Informe | 01 | Sociedade | Convitado do ABBC | Sim (GT) | Sim | MPS | COBAP | Não | Não | Sim | Não | Externo |

| | | | | | | | | | | | | | |
|--|------------------------|----|-----------|---|----------|-----|--------------|----------|--|----------------|-----|---|-----------|
| 219) – a) apresentação do relatório GT sobre a elevação do teto de juros; b) saque com cartão de crédito; c) revisão do teto atual da taxa de juros. | Ordem do Dia | 01 | Sociedade | SPPS/MTS | Sim (GT) | Sim | SINTAPI/curt | COBAP | Sim - Não alteração do teto de juros; - Proposta crédito consignado a ser votada na próxima reunião | Sim | Sim | Encaminhamento (1) Aprovação (1) | Externo 1 |
| | Ordem do Dia (ata 220) | 01 | Sociedade | Aposentados (COBAP); Convidado (DRGPS) | Sim (GT) | Sim | COBAP | MF | Sim | Sim (proposta) | Sim | Crédito Consignado (Resolução nº 1.326 de 16/09/15) | Externo 1 |
| | Ordem do Dia (ata 221) | 01 | Governo | Convidados (ABBC, CNF, Banco Central) | SIM (GT) | SIM | UGT | SPPS/MTS | Sim (deliberação de três itens) | Sim | Sim | Crédito Consignado (Resolução nº 1.328 de 28/10/15) | Externo 1 |
| Lei nº 13.135/15 – conversão da MP 664 e 676 de 2015 (Regra 85/95) | Ordem do Dia | 01 | Governo | Governo (MPS) | Não | Sim | FS | CNC | Sim | Sim | Sim | Encaminhamentos (3) Aprovação (2) | Interno |

| | | | | | | | | | | | | | |
|--|---------------------------------|----|---------------|--|-----|--|--------|------|--|--|-----|---|--------------|
| Progressiva (ata 217) | | | | | | | | | | | | | |
| Previdência e o envelhecim ento populacion al (ata 217) | Ordem do Dia | 01 | Socied ade | Governo (MPS) | Não | Sim (apenas uma manifestaç ão) | FS | ---- | Sim | Sim | Sim | Encaminha mentos (2) | Interno |
| Alteração no Comando do Conselho de Recursos da Previdência Social | Expedi ente | 01 | Govern o | Governo (MPS) | Não | Não | --- | --- | Não | Não | Não | Não | Interno |
| Apresentaç ão sobre as atividades do CRPS | Ordem do Dia (ata 222) | 01 | Govern o | Convida do (presiden te do CRPS) | Não | Sim | SINDAP | CNI | Sim a) criação GT; b) agregar dados do CRPS ao boletim estatístico do CPS. | Sim | Sim | Encaminha mentos (2) | Interno |
| Proposta Orçamentár ia do MPS – PLOA 2016 (ata 218) | Ordem do Dia | 01 | Govern o | Convida do (apoio técnico SOAD/ MPS) | Não | Sim | CUT | CNI | Sim | Sim | Sim | Proposta Orçamentári a 2016 (Resolução nº 1.325 de 28/07/15) | Externo 1 |
| Perícia Médica – reconhecim ento do | Ordem do Dia | 01 | Govern o | Convida do (apoio técnico INSS) | Não | Consta conteúdo de manifestaç | ---- | ---- | Não | Não *Necessi dade da presença | Sim | Não | Externo 2 |

| | | | | | | | | | | | | | |
|---|------------------------|----|-----------|-------------------------------|----------|--|--------------|----------|--|------------------------|-----|----------------|-----------|
| Direito ao benefício por incapacidade (ata 218) | | | | | | ão, mas sem distinção por segmento ou contradições | | | | do Ministério da Saúde | | | |
| Nova composição do Conselho Nacional de Previdência (CNP) | Informes | 01 | Sociedade | Trab. UGT | Sim | Sim, mas sem prosseguimento. | MPS | ---- | Sim (Pressão para aprovação do Decreto pela presidente da república) | --- | Sim | Encaminhamento | Interno |
| | Informes | 01 | Sociedade | Trab. UGT | Sim (GT) | Não | ---- | ---- | Não | Não | Sim | Não | Interno |
| Apresentação sobre “Imóveis do Fundo do RGPS” | Ordem do Dia (ata 220) | 01 | Governo | Convidado (apoio técnico MPS) | Não | Sim | CNC | FS | Não | Não | Sim | Não | Interno |
| Acordo Brasil – Bulgária e Áustria | Informes | 01 | Governo | MPS | Não | Não | ---- | ---- | Não | Não | Sim | Não | Externo 2 |
| Novos Acordos Internacionais da Previdência | Ordem do Dia (ata 221) | 01 | Governo | SPPS/MPS | Não | Sim | Sintapi/cut | SPPS/MPS | Não | Não | Sim | Não | Externo 2 |
| Projeto de Educação | Ordem do Dia | 01 | Governo | Convidados (AEF- | Não | Sim | SINDNAPI/UGT | COBAP | Sim a) transforma | Sim | Sim | Encaminhamento | Interno |

| | | | | | | | | | | | | | |
|---|--------------|----|---------|-----------------------|-----|-----|------|------|---|-----|----------------|-----------|---------|
| financeira para idosos | (ata 222) | | | Brasil e Flow Brasil) | | | | | r em pauta para aprofundamento e deliberação em outra reunião do CNP. | | | | |
| Definição da data da reunião ordinária 223 | Ordem do Dia | 01 | Governo | MTPS | Não | Sim | CNA | CNI | Sim - Conversão da reunião em participação dos conselheiros no II Seminário Internacional | Sim | Não Rotina CNP | Aprovação | Interno |
| Avaliação do atendimento em decorrência da greve dos servidores do INSS | Informe | 01 | Governo | Governo (INSS) | Não | Não | ---- | ---- | Não | Não | Sim | Não | Interno |
| Apresentação do Cronograma das reuniões do CNP 2016 | Informe | 01 | Governo | Governo | Não | Não | ---- | ---- | Sim - Cronograma de reuniões CNP 2016; | Sim | Não Rotina CNP | Aprovação | Interno |

| | | | | | | | | | | | | | |
|--|--------------|----|-----------|---|-----|-----|------|------|-----|-----|-----|-----|-----------|
| II Seminário Internacional: sistema de seguro contra acidentes de trabalho no Brasil e na Itália | Ordem do Dia | 01 | Governo | Descrição do seminário pelo Secretário Executivo relator da ata 223 | Sim | Não | ---- | ---- | Não | Não | Não | Não | Externo 2 |
| NÃO – RECEPCIONADOS | | | | | | | | | | | | | |
| Reestruturação do Conselho | Informe | 01 | Sociedade | Trab. UGT | Não | Não | ---- | ---- | Não | Não | Sim | Não | Interno |
| Estruturação do MTPS | Informe | 01 | Sociedade | Trab. UGT | Não | Não | ---- | ---- | Não | Não | Sim | Não | Externo |

| PROCESSO DECISÓRIO | | | | | | | | | | | | | |
|---|------------------------|-----------------------|---------------------------|--|----------------------------------|---------------------------|---------------------------|------------------------------|-------------------------------|--------------------------------------|--------------------|----------------------------|---------------------------|
| PROPOSIÇÃO | | | | | DEBATE | | | | ENCAMINHAMENTO | | DECISÃO | | |
| Temas | Plenário | Nº de reuniões | Sujeito proponente | Expositor | Mecanismo de qualificação | Manifestação | Sujeito que inicia | Sujeito que prossegue | Pretenção de deliberar | Tema encaminhado para votação | Competência | Tipo de deliberação | Ressonância Social |
| Recepcionados | 2016 | | | | | | | | | | | | |
| Apresentação sobre cobertura previdenciária – PNAD 2014 | Ordem do Dia (ata 224) | 01 | Governo | Convidado Coordenador de Estudos previdenciários | Não | Sim Descrição do conteúdo | CONTAG | CUT | Não | Não | Sim | Não | Interno |

| | | | | | | | | | | | | | |
|--|-------------------------------------|----|-------------|--|-----|--|---------------------|-------|-----|-----|-----|--------------------|--------------|
| | | | | ários do MTPS | | | | | | | | | |
| Perfil dos Beneficiários do RGPS | Orde m do Dia (ata 224) | 01 | Govern o | Convidado Coordenad or-geral de estudos previdenci ários do MTPS | Não | Sim Desenvol ve o conteúdo, apenas relata o autor da manifesta ção | SINDN API | COBAP | Não | Não | Sim | Não | Interno |
| Anuário Estatístico da PS – AEPS 2014 | Orde m do Dia (ata 225) | 01 | Govern o | Convidado – coordenad or geral de estudos previdenci ários | Sim | Sim | SINTA PI/ CUT | INSS | SIM | SIM | Sim | Encaminham ento | Externa 2 |
| Apresentaçã o sobre concessão de benefícios por incapacidad e acidentário e não acidentários segundo gênero | Orde m do Dia (ata 225) | 01 | Govern o | Convidado DPSSO | Não | Sim | CNI | MTPS | Não | Não | Sim | Não | Interno |
| Seminário do Dia Nacional em Memória das Vítimas | Orde m do Dia (ata 226) | 01 | Govern o | Descrição secretário executivo | Sim | Não | ---- | ---- | Não | Não | Não | Não | Interno |

| | | | | | | | | | | | | | |
|--|------------------------|----|---------|-------------------------|-----|----------------------|--------|-------|-----|-----|-----|-----|-----------|
| de Acidentes e Doenças do Trabalho | | | | | | | | | | | | | |
| Medida Provisória nº 726/16 – Altera e revoga dispositivos da Lei nº 10.683/03 que dispõe sobre a Presidência da República e dos Ministérios | Ordem do Dia (ata 227) | 01 | Governo | Presidente do CNPS | Não | Sim | CNI | CUT | Não | Não | Sim | Não | Externa 2 |
| Fórum de Debates sobre políticas de emprego, trabalho, renda e de PS | Ordem do Dia (ata 227) | 01 | Governo | MTPS | Sim | Manifestação | CONTAG | Não | Não | Não | Sim | Não | Interno |
| 1) A importância das informações de saúde do trabalhador e segurança no trabalho no ESOCIAL; | Ordem do Dia (ata 227) | 01 | Governo | Convidado | Não | Descrição do diálogo | CNPA | DPSSO | Não | Não | Sim | Não | Interno |
| | Ordem do Dia (ata 230) | 01 | Governo | Convidado (DIRBEN/INSS) | Não | Descrição do diálogo | MPS | SRFB | Não | Não | Sim | Não | Interno |

| | | | | | | | | | | | | | |
|--|------------------------|----|---------|-----------------------|-----|--|--------|-------------|-----|-----|-----|--|-----------|
| 2) Apresentação sobre a qualificação cadastral para o E-Social | | | | | | | | | | | | | |
| A reinserção no trabalho e a rede intersetorial de reabilitação integral | Ordem do Dia (ata 228) | 01 | Governo | Convidado (DPSSO) | Não | Sim | MDSA | CNM | Não | Não | Sim | Não | Interno |
| Imóveis do Fundo do RGPS | Ordem do Dia (ata 228) | 01 | Governo | Convidado (INSS) | Não | Descrição do conteúdo da manifestação | MDSA | UGT | Não | Não | Sim | Não | Interno |
| Proposta Orçamentária 2017- PLOA/2017: Fundo do RGPS, INSS e Dataprev | Ordem do Dia (ata 229) | 01 | Governo | Convidados SOAD e MPS | Não | Sim | CNM | CONTAG | Sim | Sim | Sim | Encaminhamentos (2) Aprovação (oito votos a favor e seis contra) | Externo 1 |
| Apresentação sobre a evolução do parque tecnológico da Dataprev | Ordem do Dia (ata 230) | 01 | Governo | Dataprev | Não | Manifestação descritiva sem distinção por segmento | CNF | INSS | Não | Não | Sim | Não | Interno |
| Revisão dos benefícios | Ordem do | 01 | Governo | Governo INSS | Não | sim | CONTAG | SINTAPI/CUT | Não | Não | Sim | Não | Externo 2 |

| | | | | | | | | | | | | | |
|---|------------------------|----|---------|----------------------------|------------------------------------|-----|--|---|-----|---------------------------|-----|--|-----------|
| por incapacidad e nos termos do MP nº 739 e Portaria conjunta nº 127/16 | Dia (ata 230) | | | | | | | | | | | | |
| FAP | Ordem do Dia (ata 231) | 01 | Governo | Convidados (DPSSO e CGSAT) | Não | Sim | CNM | SPPC | SIM | Sim | Sim | Aprovação restituição GT FAP; Aprovação composição GT FAP; Encaminhamento de retomar a discussão no correto ano. | Interno |
| | Ordem do Dia (ata 233) | 01 | Governo | Convidado (DPSSO/MF) | Sim (GT) 11 encontros em dois anos | Sim | P1: ---- - P2: CNT P3: CNI P4: CNI P5: CNA P6: CNI | PI: ---- P2: CNI P3: CUT P4: SINDN API P5: CNI P6: CUT | Sim | Sim Seis propostas | Sim | 02 encaminhamentos e 06 aprovações de propostas | Externo 1 |
| Portaria 390/16 – resultado processamento FAP em 2016 e vigência 2017 | Ordem do Dia (ata 232) | 01 | Governo | Convidados (DPSSO) | Sim (FAP) | Não | --- | --- | Não | Não | Sim | Não | Externo 2 |

| | | | | | | | | | | | | | |
|--|------------------------|----|-----------|-------------------------|-----|------------|-------|-----|-----|-----|-----|---|-----------|
| Projeto do INSS | Ordem do Dia (ata 231) | 01 | Governo | Convidado INSS | Não | Descritivo | COBAP | CNM | Não | Não | Sim | Não | Interno |
| Relatório reunião com DGUV no RJ sobre paraolimpíadas | Ordem do Dia (ata 232) | 01 | Sociedade | UGT SINDNAP I CNI DPSSO | Sim | Sim | CTB | CUT | Não | Não | Não | Não | Interno |
| Impactos do Acidente de Trânsito na PS | Ordem do Dia (ata 232) | 01 | Governo | Convidado (DPSSO) | Não | Sim | CNM | CNC | Não | Não | Sim | Não | Interno |
| Deliberar representante para Comissão Nac. de População e Desenvolvimento (CNPd) | Ordem do Dia (ata 232) | 01 | Governo | MTPS | Sim | Não | --- | --- | Sim | Sim | Não | Aprovação | Interno |
| Reforma da Previdência | Ordem do Dia (ata 234) | 01 | Sociedade | Governo (SPPS) | Não | Sim | CNM | CSB | Não | Não | Sim | Não | Externo 2 |
| As ações regressivas do INSS enquanto instrumento de combate | Ordem do Dia (ata 234) | 01 | Governo | AGU | Não | Sim | CNM | CNC | Sim | Sim | Sim | Encaminhamento (divulgar os itens voltados pelo | Externo 1 |

| | | | | | | | | | | | | | |
|---|-------------------------------------|----|---------------|--|-----|--------------------------------|---------------------|--------|-----|-----------------------------|-----|---|---------|
| aos acidentes de trabalho e de trânsito no Brasil | | | | | | | | | | | | conselho a sociedade) | |
| Votação de Minuta de Resolução sobre Acidente de Trabalho para substituir a Resolução 1.291/07 | Orde m do Dia (ata 234) | 01 | Govern o | MF | Não | Sim | CNI | CNA | Sim | Não (Pedido de vista) | Sim | Encaminham ento (votar a matéria em fev./2017) | Interno |
| Índices de reajustament o dos benefícios de 2016 | Infor me (ata 224) | 01 | Govern o | DRGPS | Não | Manifesta ção | SINTA PI/ CUT | MTPS | Não | Não | Sim | Não | Interno |
| Situação do Atendiment o do INSS | Infor me (ata 224) | 01 | Govern o | Diretoria de benefícios do INSS | Não | Manifesta ção descritiva | CNA | CONTAG | Não | Não | Sim | Não | Interno |
| Fórum Social de Porto Alegre | Infor me (ata 224) | 01 | Socieda de | SINDNAP I | Sim | Não | ---- | ---- | Não | Não | Não | Não | Interno |
| Protocolo junto ao MTPS sobre alíquotas do RAT | Infor me (ata 224) | 01 | Socieda de | CNI | Sim | Não | ---- | ---- | Não | Não | Sim | Não | Externo |
| Fórum Interconselh | Infor me | 01 | Socieda de | Sindnapi | Sim | Não | ---- | ---- | Não | Não | Não | Não | Interno |

| | | | | | | | | | | | | | |
|--|------------------------|----|-----------|-------------|-----|-----|------|------|-----|-----|-----|-------------------|---------|
| os Dialoga Brasil | (ata 227) | | | | | | | | | | | | |
| Seminário de Previdência Social - RJ | Informe (ata 229) | 01 | Sociedade | SINTAPI/CUT | Sim | Não | ---- | ---- | Não | Não | Sim | Não | Interno |
| Fórum Executivo das Confederações | Informe (ata 230) | 01 | Sociedade | CNA | Sim | Não | ---- | ---- | Não | Não | Não | Não | Interno |
| Dificuldade de acesso ao sistema do INSS pela internet | Informe (ata 231) | 01 | Sociedade | COBAP | Não | Não | ---- | ---- | Não | Não | Sim | Não | Interno |
| NÃO – RECEPCIONADOS | | | | | | | | | | | | | |
| Devedores do INSS | Informe (ata 224) | 01 | Sociedade | UGT | Não | Não | --- | ---- | Não | Não | Sim | Não | Interno |
| Fluxo de caixa do INSS | Informe (ata 224) | 01 | Sociedade | COBAP | Não | Não | --- | ---- | Não | Não | Sim | Não | Interno |
| Conselhos de Previdência Social | Informe (ata 227, 233) | 02 | Sociedade | UGT | Não | Não | --- | ---- | Não | Não | Sim | Não | Interno |
| Seguro Desemprego do pescador artesanal | Informe (ata 225) | 01 | Sociedade | CNPA | Não | Não | --- | ---- | Não | Não | Sim | Não | Interno |
| Recomposição do CNP | Informe | 06 | Sociedade | UGT / CTB | Não | Não | --- | ---- | Não | Não | Sim | Encaminhamento de | Interno |

| | | | | | | | | | | | | | |
|---|-------------|----|---------------|-----|-----|-----|-----|------|-----|-----|-----|---|---------|
| | | | | | | | | | | | | realizar uma reunião em fev./2017 | |
| Vinculação da Previdência ao Ministério da Fazenda | Infor me | 01 | Socieda de | UGT | Não | Não | --- | ---- | Não | Não | Sim | Não | Externo |